SEE FOLLOWING NOTE

VOIR NOTE CI-APRÈS

PARTS OF THE ORIGINAL DOCUMENT ARE OF POOR REPRODUCTIVE QUALITY.

MICROMEDIA LIMITED HAS ATTEMPTED TO PRODUCE THE BEST POSSIBLE COPY.

CERTAINES PARTIES DU DOCUMENT ORIGINAL SONT DE PIÈTRE QUALITÈ DE REPRODUCTION.

MICROMEDIA LTEE A ESSAYEE DE PROCURER LE MEILLEUR EXEMPLAIRE POSSIBLE.

rapport annuel 1992

Ontario

Bureau du vérificateur provincial

À L'HONORABLE
DAVID WARNER, DÉPUTÉ

Président de l'Assemblée
Province de l'Ontario

Monsieur,

Étant autorisé à agir au nom du vérificateur provincial, c'est avec plaisir que je vous transmets mon rapport annuel pour présentation à l'Assemblée, conformément aux dispositions de l'alinéa 1, article 12, de la *Loi sur la vérification des comptes publics*.

J. F. Otterman

Jim F. Otterman, F.C.A.
Vérificateur provincial adjoint

Décembre 1992.

93-02260/

On peut se procurer des exemplaires de ce document, en français, au prix de 4,00 $ à la Librairie du gouvernement de l'Ontario, 880, rue Bay, Toronto, ou en écrivant aux Services des publications, 5e étage, 880, rue Bay, Toronto (Ontario) M7A 1N8. Téléphone: 326-5300. Appels interurbains sans frais: 1-800-668-9938.

Copies available at $4.00 from the Ontario Government Bookstore, 880 Bay Street, Toronto or by writing to Publications Ontario, 5th Floor, 880 Bay Street, Toronto, Ontario, M7A 1N8. Telephone 326-5300. Toll free long distance 1-800-668-9938.

© 1992, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario
Queen's Printer for Ontario

ISSN 0843-4050

Table des matières

Introduction 7

Vérifications interministérielles et spéciales

2.01 Achats effectués par le gouvernement 13
2.02 Sécurité informatique 16

Vérifications des ministères et organismes de la Couronne

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation

3.01 Programme du revenu de marché 27

Ministère des Affaires civiques

3.02 Programme de soutien en matière de relations civiques 32

Ministère des Services sociaux et communautaires

3.03 Programme de prestations familiales 40

Ministère de la Consommation et du Commerce

3.04 Ascenseurs et appareils de levage 53
3.05 Enregistrement immobilier 61

Ministère de l'Environnement

3.06 Programmes d'amélioration de la qualité des eaux de surface 71

Ministère des Services gouvernementaux

3.07 Système de paye du gouvernement 88

Ministère de la Santé

3.08 Centre de santé mentale de la rue Queen 95
3.09 Services communautaires de santé mentale 106
3.10 Système d'enregistrement pour l'assurance-maladie 120

Ministère du Logement

3.11 Réseau de micro-ordinateurs 136

3.12 Logement sans but lucratif 141

Régie des alcools de l'Ontario

3.13 Prix de vente, transport des alcools et transactions de trésorerie 157

Ministère des Richesses naturelles

3.14 Droits de coupe de bois, permis de chasse et de pêche et droits d'admission aux parcs provinciaux 167

Curateur public de l'Ontario

3.15 Administration de la fiducie et des successions 177

Ministère du Revenu

3.16 Impôt-santé des employeurs 190

3.17 Opérations d'évaluation foncière 196

Ministère des Transports

3.18 Entretien des routes 204

Comptes publics de la province 215

Bureau du vérificateur provincial 225

Comité permanent des comptes publics 239

Annexes

1 Vérifications interministérielles et spéciales 245

2 Vérifications des ministères et organismes de la Couronne 246

3 Organismes de la Couronne 248

4 Sociétés relevant de la Couronne 251

5 État des recommandations contenues dans les rapports annuels précédents 253

6 Arrêtés du Conseil de gestion et du Conseil du Trésor 258

CHAPITRE UN :

Introduction

CHAPITRE UN :

Introduction

1

Vingt-quatre activités et programmes provinciaux ont été vérifiés au cours de l'année clôturée le 31 août 1992. Le rapport présenté à l'Assemblée législative contient les extraits les plus importants de 20 de ces rapports.

PROCESSUS DE VÉRIFICATION ET DE COMPTE RENDU

Vu l'ampleur et la complexité des opérations et de l'administration de la province, il est impossible de vérifier chaque programme chaque année. Au lieu de cela, le bureau fait des vérifications choisies selon un cycle afin que tous les programmes majeurs soient sujets à examen tous les cinq ans. Le contenu du présent Rapport annuel a été choisi et examiné par des équipes du bureau comprenant des vérificateurs, des gestionnaires et directeurs de la Direction de la vérification, du personnel de communication et des cadres supérieurs. Les critères régissant le choix des conclusions à inclure dans ce rapport étaient l'impact financier, l'importance pour l'Assemblée, la sensibilité ou la sécurité du public, et le respect des bonnes pratiques de gestion (mesures d'économie et d'efficacité).

Avant de commencer une vérification, le personnel du bureau rencontre les représentants des vérifiés pour parler de manière générale de la portée de cette vérification. Au cours de la vérification, le personnel du bureau maintient un dialogue permanent avec le vérifié pour suivre le progrès de la vérification et assurer des communications sans accroc. Une fois que le personnel de vérification achève son travail sur les lieux, on élabore un projet de rapport que l'on examine ensuite à l'interne avant d'en discuter avec le vérifié. Le rapport de vérification final, comportant toutes les modifications nécessaires, est présenté au vérifié et on invite l'administrateur en chef à répondre par écrit. Ces réponses sont incorporées dans le présent *Rapport annuel*. Comme l'indiquent les réponses des vérifiés, des mesures ont déjà été prises relatives à bon nombre de nos conclusions. Le bureau tient à exprimer toute son appréciation pour la collaboration active, pendant toute l'année écoulée, du personnel des ministères et organismes ayant fait l'objet de vérification.

En vertu de l'article 12 de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, le vérificateur provincial doit rendre compte à l'Assemblée législative, par l'entremise de l'Orateur, concernant les résultats des vérifications.

Avant le dépôt du Rapport, les membres de l'Assemblée et leur personnel de recherche, les représentants de média et les représentants des ministères et organismes ayant fait l'objet de vérification peuvent examiner le Rapport séparément dans des salles d'isolation. À la fin de la période d'isolation, le vérificateur provincial et les directeurs de vérification sont à la disposition des média pour répondre aux questions.

Chaque année, le Comité permanent des comptes publics examine le Rapport annuel du vérificateur provincial et invite les représentants des ministères ou organismes vérifiés à discuter de certaines sections choisies. Le grand public est généralement admis à ces réunions.

SOMMAIRE DES CONCLUSIONS DE LA VÉRIFICATION

La liste suivante résume les conclusions globales des 20 rapports de vérification inclus ici. En lisant les sections pertinentes des chapitres 2 et 3, on peut saisir de manière plus détaillée les circonstances de chaque vérification ainsi que de la suite donnée par le vérifié.

Vérification interministérielle des achats

Les politiques et procédures d'achat de fournitures et d'équipement ont été généralement suivies (Section 2.01).

Vérification de la sécurité informatique à l'échelle de toute l'administration

Le respect d'une directive du Conseil de gestion sur la sécurité des données informatiques confidentielles était moins que satisfaisant (Section 2.02).

Programme du revenu de marché (Agriculture et Alimentation)

La procédure de vérification d'un programme visant à protéger les agriculteurs contre la baisse des prix du marché était satisfaisante (Section 3.01).

Programme de soutien en matière de relations civiques (Affaires civiques)

Les contrôles du traitement et du paiement des subventions de soutien civique étaient moins que satisfaisants (Section 3.02).

Programme de prestations familiales (Services sociaux et communautaires)

L'administration d'un programme d'aide financière à long terme à un nombre croissant de familles uniparentales et d'invalides et de chômeurs était moins que satisfaisante (Section 3.03).

Ascenseurs et appareils de levage (Consommation et Commerce)

L'inspection des ascenseurs et appareils de levage était inadéquate pour assurer le respect des normes de sécurité (Section 3.04).

Enregistrement immobilier (Consommation et Commerce)

Le processus d'enregistrement des propriétaires immobiliers était satisfaisant (Section 3.05).

Qualité des eaux de surface (Environnement)

On a noté une certaine lenteur des initiatives visant à réduire les décharges toxiques dans les égouts et les cours d'eau, à contrôler le ruissellement urbain et agricole et à nettoyer certaines régions polluées des Grands Lacs (Section 3.06).

Système de paye du gouvernement (Services gouvernementaux)

L'étude justificative n'a pas démontré de manière suffisante que le système de paye prévu serait le choix le plus pratique et le plus efficace, compte tenu du coût, parmi les solutions existantes ou de rechange. Les données et le logiciel n'étaient pas protégés de manière adéquate contre l'accès non autorisé (Section 3.07).

Centre de santé mentale de la rue Queen (Santé)

Les politiques et procédures régissant les soins aux patients internes étaient généralement respectées, mais il nous a été impossible de conclure si le Centre respectait la *Loi sur la santé mentale* en ce qui concerne le droit des patients d'être pleinement informés au sujet de leur traitement (Section 3.08).

Services communautaires de santé mentale (Santé)

Les contrôles du financement des programmes de services communautaires de santé mentale étaient moins que satisfaisants, et la surveillance des soins et services fournis par ces programmes était, elle-aussi, moins que satisfaisante (Section 3.09).

Système d'enregistrement pour l'assurance-maladie (Santé)

Pour assurer un processus d'enregistrement rapide, on a délibérément restreint la procédure de vérification de l'admissibilité. De plus, les contrôles étaient inadéquats pour s'assurer que les données d'enregistrement étaient correctes, complètes et en toute sécurité (Section 3.10).

Réseau de micro-ordinateurs (Logement)

Il n'y avait pas d'analyse appropriée pour l'élaboration d'un réseau de micro-ordinateurs du ministère (Section 3.11).

Logement sans but lucratif (Logement)

Les contrôles visant à s'assurer que l'on construisait les logements sans but lucratif là où c'était nécessaire et moyennant des coûts compétitifs étaient moins que satisfaisants. Les contrôles visant à assurer la gestion efficace, compte tenu du coût, des projets achevés étaient, eux-aussi, moins que satisfaisants (Section 3.12).

Prix de vente, transport des alcools et transactions de trésorerie (Régie des alcools de l'Ontario)

Les méthodes de calcul du prix de vente des alcools étaient satisfaisantes et les contrôles régissant l'achat des services de transport étaient plus que satisfaisants. Les contrôles sur le revenu et les investissements étaient satisfaisants, bien que nous ayons eu certaines inquiétudes au sujet des transactions en devises étrangères (Section 3.13).

Droits de coupe de bois, permis de chasse et de pêche et droits d'admission aux parcs provinciaux (Richesses naturelles)

Les contrôles régissant la perception des droits de coupe et d'admission aux parcs provinciaux étaient satisfaisants. Les contrôles concernant la perception des recettes de permis de chasse et de pêche étaient moins que satisfaisants (Section 3.14).

Administration de la fiducie et des successions (Curateur public de l'Ontario)

La procédure suivie par le Curateur public pour administrer les successions et fiducies était insatisfaisante (Section 3.15).

Impôt-santé des employeurs (Revenu)

Bien que le nouveau système d'impôt-santé des employeurs ait été mis en oeuvre dans les délais et conformément au budget prévu, les contrôles visant à s'assurer que la province percevait la totalité de l'impôt auquel elle avait droit étaient moins que satisfaisants (Section 3.16).

Opérations d'évaluation foncière (Revenu)

La procédure suivie afin de livrer à temps des rôles d'évaluation foncière complets aux municipalités était généralement satisfaisante. Toutefois, le rapport efficacité-coût de la fonction de réinspection était moins que satisfaisant (Section 3.17).

Entretien des routes (Transports)

Le niveau d'entretien pour éviter la détérioration des routes et ponts était moins que satisfaisant. L'acquisition et l'utilisation de matériel et de personnel d'entretien étaient moins que satisfaisantes (Section 3.18).

AUTRES INFORMATIONS CONTENUES DANS LE PRÉSENT RAPPORT

Le chapitre Quatre traite des comptes publics de la province, du déficit de 1992, de l'effet qu'a sur le déficit le paiement anticipé de dépenses, ainsi que du Fonds du revenu consolidé.

Le chapitre Cinq contient des renseignements généraux sur le Bureau du vérificateur provincial, tandis que le chapitre Six présente le Comité permanent de l'Assemblée législative sur les comptes publics.

Des renseignements supplémentaires figurent aux six annexes jointes au présent Rapport annuel.

COMMENT SE METTRE EN CONTACT AVEC LE BUREAU DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

Toute personne préoccupée par l'utilisation des ressources dans la gestion des programmes du gouvernement de l'Ontario peut s'adresser au Bureau du vérificateur provincial. Les renseignements reçus seront considérés comme confidentiels et examinés pour déterminer s'il y a lieu d'y donner suite ou de faire une enquête. Toute constatation importante ressortant des enquêtes ainsi entreprises figurera dans les rapports annuels présentés ultérieurement à l'Assemblée législative.

Bureau du vérificateur provincial
B.P. 105
20, rue Dundas ouest
Toronto (Ontario)
M5G 2C2

Téléphone (416) 974-9866
ou (800) 668-8516

Télécopieur (416) 324-7012

CHAPITRE DEUX :

Vérifications interministérielles et spéciales

VÉRIFICATION INTERMINISTÉRIELLE :

Achats effectués par le gouvernement

2.01

Pour l'année financière 1991/1992, la province a dépensé environ 704 millions de dollars en fournitures et équipement.

Notre vérification avait pour objectif de vérifier, sur une base interministérielle, si l'on achetait les fournitures et l'équipement (y compris l'ameublement et les véhicules automobiles) conformément aux politiques et procédures des organismes centraux et des ministères.

À cette fin, nous avons vérifié un échantillon représentatif d'achats dans sept ministères : les ministères du Procureur général, des Services gouvernementaux, de la Santé, des Richesses naturelles, du Solliciteur général, du Tourisme et des Loisirs, et des Transports. Environ 65 pour cent des 704 millions de dollars consacrés à l'achat de fournitures et d'équipement correspondaient aux dépenses de ces ministères.

Nous avons également vérifié l'activité d'achat central du ministère des Services gouvernementaux.

CONCLUSIONS

Sous tous les aspects importants, les politiques et procédures régissant l'achat de fournitures et d'équipement ont été respectées.

HISTORIQUE

L'achat de fournitures et d'équipement, dans chaque ministère, est régi par son manuel des politiques et procédures. Cependant, ce sont les directives du Conseil de gestion du Cabinet qui stipulent les principes et exigences minimales applicables à tous les ministères. Chaque ministère doit s'assurer qu'il achète ses fournitures et équipement de manière concurrentielle auprès de fournisseurs qualifiés. Certains achats doivent se faire uniquement par l'entremise des services communs centraux obligatoires et approuvés (c'est-à-dire par les ministères désignés à cette fin qui ont des contrats permanents négociés avec les fournisseurs d'articles précis). Par ailleurs, les ministères doivent déterminer s'il est efficace, compte tenu du coût, de fournir eux-mêmes plutôt que d'acheter aux fournisseurs extérieurs tout bien ou service disponible auprès des services communs centraux facultatifs.

COMMENTAIRE

MÉTHODES D'ACHAT CONCURRENTIELLES

Selon les directives du Conseil de gestion du Cabinet, les fournitures et l'équipement «doivent être achetés par des méthodes compétitives garantissant que l'on obtienne la meilleure valeur en contrepartie des deniers dépensés pour combler des besoins précis, et assurant des transactions et des relations justes et équitables avec le secteur privé».

Nous avons constaté que l'on respectait généralement cette exigence. Toutefois, il y avait quelques exceptions. Par exemple :

- Un ministère a acheté du matériel pour deux ponts temporaires pour 2,5 millions de dollars. On nous a déclaré qu'on n'avait pas obtenu des offres concurrentielles

parce que, à l'avis du ministère, il n'y avait qu'une compagnie capable de fournir le matériel conforme aux spécifications structurelles.

Après l'adjudication du contrat, une autre compagnie a contacté le ministère pour demander pourquoi on ne lui avait pas demandé de soumissionner. Apparemment, son matériel correspondait aux spécifications. La direction nous a informés que cette deuxième compagnie serait incluse dans tout appel d'offres à l'avenir.

Pour les achats de cette envergure, le ministère devrait faire une recherche détaillée de tous les fournisseurs en potentiel avant de décider de procéder à l'achat sans appel d'offres concurrentiel.

- Un ministère a conclu un contrat en décembre 1989 pour l'achat d'ordinateurs en 1990. Le contrat a été prorogé trois fois et il était encore en vigueur au moment de notre vérification en mai 1992. Aucune tentative n'a été faite pour obtenir régulièrement des soumissions concurrentielles afin de déterminer si les prix étaient encore raisonnables.

  L'avantage qu'il y a à obtenir régulièrement des soumissions concurrentielles a été prouvé lorsqu'un employé du ministère a ignoré le contrat et a négocié indépendamment l'achat de matériel informatique directement auprès de la même compagnie. Le prix payé a été de 133 000 dollars, soit 52 000 dollars de moins que si le matériel avait été acheté dans le cadre du contrat.

SERVICES CENTRAUX COMMUNS

Les directives du Conseil de gestion du Cabinet exigent que certains fournitures et matériels «doivent être achetés uniquement auprès de l'un des services centraux communs obligatoires et approuvés.» De plus, avant de s'adresser au secteur privé, les ministères doivent déterminer «s'il est efficace, compte tenu du coût, d'acheter certains fournitures et matériels....aux services centraux communs approuvés mais facultatifs».

Les services centraux tant obligatoires que facultatifs sont assurés par des ministères précis chargés de cette tâche. Le ministère désigné comme étant le service central commun conclut des contrats permanents avec les fournisseurs d'articles dont doit s'occuper ce service central commun. Au cours de notre vérification, nous avons examiné le procédé concurrentiel adopté par les ministères des Services gouvernementaux, de la Santé et des Transports lorsqu'ils ont établi les services centraux communs tant obligatoires que facultatifs. Nous avons également vérifié si les ministères utilisaient effectivement ces services.

En général, le choix des fournisseurs autorisés des services centraux communs avait été fait par un processus compétitif. Nous avons également noté que les achats faits par les ministères auprès des services communs approuvés étaient appropriés. Cependant, il y avait quelques exceptions. Par exemple :

- Le ministère de la Santé est le service central commun obligatoire et approuvé pour l'achat de médicaments et de fournitures médicales connexes. Nous avons remarqué que certains hôpitaux psychiatriques ne respectaient pas l'exigence d'acheter des médicaments par l'intermédiaire du ministère et qu'ils achetaient des médicaments et des fournitures médicales directement aux compagnies pharmaceutiques. Nous avons pu identifier 1,6 million de dollars de ce genre d'achat pour l'année financière 1992. Il se peut que l'on puisse justifier certains de ces achats dans des situations d'urgence, mais en général, l'achat de médicaments doit se faire auprès de la pharmacie du gouvernement.

DÉFINITION DES EXIGENCES RELATIVES AUX PRODUITS

Selon les directives du Conseil de gestion du Cabinet, les exigences «doivent être définies correctement afin que les fournisseurs en potentiel puissent soumettre des offres

valables» et «les termes génériques et/ou fonctionnels doivent constituer la méthode privilégiée pour définir les exigences». Bien que les ministères aient généralement suivi cette politique, il y avait quelques exceptions :

- Pour deux achats d'un ministère se chiffrant à 187 000 dollars au total, on a utilisé dans les devis descriptifs de l'appel d'offres des marques de commerce spécifiques. Dans les deux cas, la compagnie dont la marque de commerce était ainsi nommée a gagné le contrat. L'un des contrats concernait l'achat de persiennes, tandis que l'autre avait trait à l'achat d'un monte-charge motorisé au coût de 140 000 dollars. Pour ce dernier achat, les spécifications d'appel d'offres ont été envoyées à quatre compagnies. Dans la trousse de documentation de l'appel d'offres, on avait inclu la brochure du produit qu'on a fini par acheter.

  Sur les quatre compagnies invitées à soumettre des offres, une seule a effectivement présenté une soumission. Cette compagnie était aussi le distributeur ontarien de la marque de commerce précisée. Deux soumissionnaires ont indiqué que «des accords avec les distributeurs/concessionnaires ne nous permettent pas de faire la vente directe». La quatrième compagnie n'a pas soumis d'offre. On n'a pas demandé d'offres d'autres distributeurs d'équipement équivalent. Nous avons noté qu'il y a d'autres distributeurs d'équipement similaire.

2.01

RÉPONSE

Le secrétaire du Conseil de gestion du Cabinet a répondu à notre rapport le 11 septembre, y rattachant les commentaires des cinq ministères objets de vérification dont une réponse était attendue : Procureur général, Services gouvernementaux, Santé, Richesses naturelles et Transports. Les réponses des ministères précisaient les actions correctrices en cours. Le secrétaire a fait les commentaires généraux suivants :

Je remarque avec plaisir que, sous tous les aspects importants, on suivait les politiques et procédures régissant l'achat de fournitures et d'équipement. Dans les cas où il fallait améliorer les choses, les ministères ont pris les mesures appropriées.

VÉRIFICATION À L'ÉCHELLE DE TOUTE L'ADMINISTRATION :

Sécurité informatique

En février 1990, le Conseil de gestion du Conseil des ministres émettait la directive 7-3 sur la Sécurité informatique, qui s'applique à tous les ministères et à tous les organismes de la cédule I. Cette directive définit des exigences obligatoires pour la sauvegarde des données informatiques confidentielles.

Les dépenses que les ministères consacrent à la technologie informatique se chiffrent à presque 500 millions de dollars par an, soit environ six pour cent de l'ensemble des frais d'exploitation.

Notre vérification avait pour but d'évaluer si les ministères et organismes de la cédule I s'étaient effectivement conformés à la directive 7-3 sur la *Sécurité informatique*.

Nous avons collaboré avec les ministères et les organismes pour mettre au point un questionnaire détaillé d'auto-évaluation afin d'évaluer leur conformité à la directive au 1er janvier 1992.

Bien que cette vérification ait été essentiellement une auto-évaluation, nous avons échantillonné les ministères et organismes de manière aléatoire afin de corroborer leurs déclarations. Étant donné ce travail ainsi que nos vérifications antérieures, le résumé suivant de leurs déclarations est, à notre avis, essentiellement correct.

CONCLUSIONS

Malgré certains progrès en ce qui concerne la conformité aux exigences de la directive, nous avons conclu, dans l'ensemble, que le degré de conformité à la directive sur la *Sécurité informatique* était moins que satisfaisant. Ce n'est que d'ici plusieurs années qu'on envisage le respect total de cette directive.

Les ministères et les organismes ayant coté leur progrès en ce qui concerne le respect de la directive sur une échelle allant de 1 à 10 (10 étant la meilleure cote), la moyenne de ces cotes se chiffrait à moins de cinq. La plupart des ministères ont estimé qu'il fallait presque 24 mois pour l'application intégrale de la directive.

À partir des renseignements détaillés fournis par les ministères, nous avons noté ce qui suit :

- onze ministères seulement avaient un Plan stratégique pour l'informatique, tel qu'exigé;
- selon presque 50 pour cent des ministères, le manque de personnel spécialisé était le principal motif des faibles progrès réalisés;
- les ministères avaient plus de 600 applications informatiques contenant des renseignements confidentiels – la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* s'appliquait à 88 pour cent de ces applications; et
- un tiers seulement des principaux systèmes informatiques contenant des renseignements confidentiels se conformait à la directive.

2.02

HISTORIQUE

En vertu de la directive 7-3, les ministères et organismes doivent avoir en place les contrôles appropriés pour assurer la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité des données «créées, entrées, traitées, communiquées, transportées, disséminées, entreposées ou éliminées par le biais de l'informatique». Ils sont également chargés de promouvoir et maintenir une certaine sensibilisation au sujet des exigences de sécurité informatique.

Le Conseil de gestion a invité tous les ministères et organismes à soumettre des plans d'exécution de la directive. Ces plans devaient être inclus dans tous les Plans stratégiques pour l'informatique soumis au Conseil de gestion après le mois d'avril 1990.

Afin d'aider les ministères et organismes à appliquer la directive, le secrétariat du Conseil de gestion a émis des lignes directrices au mois de mai 1991. De plus, il a élaboré un programme de formation de deux jours et a émis des notes de service à l'intention de tous les sous-ministres, soulignant l'importance des procédures correctes de sécurité informatique.

Notre *Rapport annuel* de 1991 exprimait des inquiétudes au sujet de la sécurité informatique, dans le cadre de nos comptes rendus sur les vérifications effectuées à l'échelle de toute l'Administration, sur les micro-ordinateurs, les mini-ordinateurs et les grands ordinateurs. Ce sont les vérifications susmentionnées qui avaient mené à la présente enquête et qui nous ont aidés à évaluer les réponses à notre enquête.

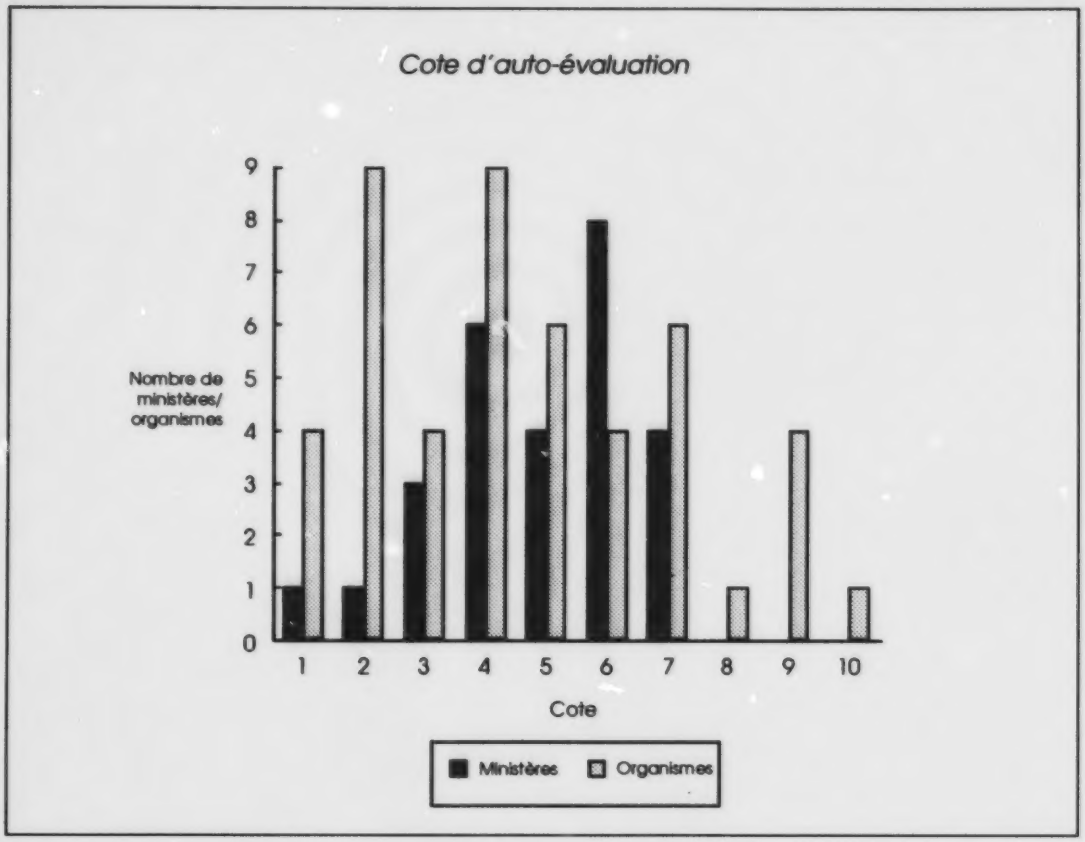
COMMENTAIRE

TAUX DE RÉPONSE

Tous les ministères ont répondu à notre enquête. Parmi les 169 organismes de la cédule I, 48 seulement ont rempli l'évaluation, 49 ont répondu que la directive n'était pas applicable et 63 n'ont pas répondu du tout. Basé sur les appels téléphoniques adressés à notre bureau et sur notre travail de vérification/suivi, nous attribuons le faible taux de réponse des organismes au fait que leurs connaissances au sujet de la directive comportent des lacunes. Nous en avons conclu que la directive n'avait pas été communiquée comme il fallait à tous les organismes de la cédule I.

COTE DE PROGRÈS

Les ministères et organismes ont coté leur degré de conformité à la directive sur une échelle allant de 1 à 10, où 10 correspondait au respect total de celle-ci. La cote moyenne des ministères était de 4,9, tandis que pour les organismes cette cote était de 4,6, tel qu'indiqué ci-après :



Nous avons conclu qu'il s'agissait là d'une cote moins que satisfaisante pour l'application de la directive. Cette directive précisait et rendait obligatoires les exigences de sécurité généralement reconnues. Elle ne représentait pas un écart substantiel par rapport aux bonnes pratiques d'affaires, ou par rapport à ce qui aurait dû être déjà en place. Par conséquent, cette faible cote d'auto-évaluation évoque de graves inquiétudes concernant la protection appropriée de la technologie informatique et des nombreux programmes gouvernementaux qu'elle soutient.

Bien que les ministères et organismes en général ne se soient pas accordés une note acceptable en ce qui concerne la sécurité informatique, une récente enquête gouvernementale auprès de 10 000 Ontariens a constaté qu'à l'avis de la plupart des répondants, le gouvernement protégeait bien ses renseignements confidentiels.

TEMPS NÉCESSAIRE POUR LA MISE EN OEUVRE

La directive est entrée en vigueur progressivement, chaque ministère soumettant au Conseil de gestion un plan d'adhésion à la directive. Ce plan devait faire partie intégrante du Plan stratégique pour l'informatique de chaque ministère soumis après le 1er avril 1990.

Onze ministères seulement avaient un tel plan stratégique approuvé. Plusieurs autres avaient signalé que leurs plans étaient en voie

d'élaboration ou de réexamen. Dix seulement des 48 organismes répondants avaient un plan approuvé.

Il y a une corrélation étroite entre la cote de progrès précisée par l'auto-évaluation des ministères et leurs estimations du temps qu'il fallait pour appliquer intégralement la directive. La plupart des ministères jugeaient qu'il faudrait presque deux années pour la conformité totale, c'est-à-dire presque quatre ans après l'approbation de la directive avant que tous les ministères l'appliquent intégralement. Nous reconnaissons de nettes améliorations dans certains ministères, mais nous pensons que ce rythme de progrès général n'est pas tout à fait satisfaisant.

2.02

Quant aux 48 organismes répondants, l'écart entre leur cote de progrès auto-évaluée et le temps qu'ils pensaient devoir mettre à appliquer la directive intégralement était plus important. Selon plusieurs organismes, il faudrait plus de trois années pour y parvenir. D'autres sont plus optimistes, à la fois pour leur cote de progrès et pour le temps nécessaire à la conformité totale. Dans l'ensemble, cela pourrait être dû au fait que l'organisme type est beaucoup plus petit qu'un ministère type.

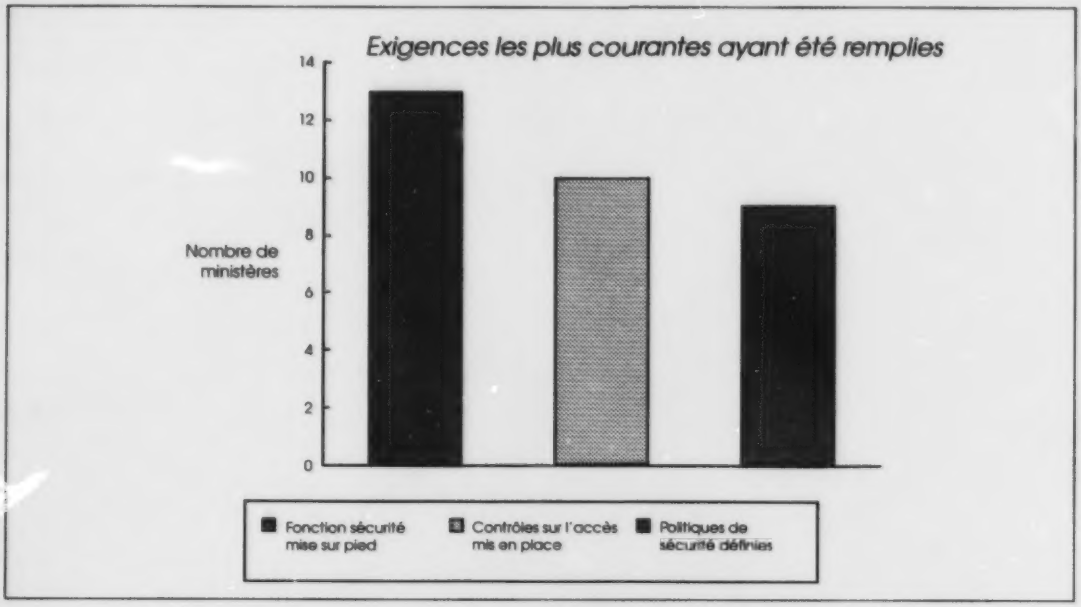
MOTIFS DE NON-EXÉCUTION

Les ministères ont fourni jusqu'à trois motifs pour lesquels ils n'avaient pas mis en oeuvre la directive. Presque 50 pour cent des ministères ont précisé que la raison la plus courante était le manque de personnel spécialisé, suivie de près d'autres priorités se chiffrant à 45 pour cent.

Face à l'actuelle austérité budgétaire et à son effet sur l'embauche et la formation, la question de la dotation en personnel risque d'être difficile à résoudre à court terme. Cependant, le taux élevé de réponses impliquant d'autres priorités semble indiquer que la direction ne fait pas suffisamment attention à la sécurité. Ce n'est que lorsque la sécurité devient prioritaire pour la haute direction que les ressources appropriées seront consacrées à la sécurité ou réorientées vers elle.

EXIGENCES REMPLIES

Les ministères ont déclaré jusqu'à trois exigences de la directive qu'ils avaient remplies. L'étape la plus courante, signalée par presque 50 pour cent des ministères, était la mise sur pied de la «fonction sécurité». Venaient ensuite la mise en oeuvre des contrôles d'accès et la définition des politiques de sécurité. Leurs réponses sont présentées ci-après.



Nous avons remarqué qu'au début les ministères avaient tendance à réagir à la directive en adoptant des modifications organisationnelles, ce qui cadrerait bien avec la *Ligne directrice sur la sécurité informatique*. Peu de ministères ont signalé des progrès dans la sensibilisation personnelle quant aux exigences de sécurité informatique et huit sur 27 ministères n'avaient pas disséminé les renseignements sur la directive partout à l'intérieur du ministère.

Nous savons bien que c'est l'élément humain qui est à la base d'une bonne sécurité; si les gens comprennent mal leurs responsabilités, tout programme de sécurité est voué à l'échec. Une juste appréciation des besoins de sécurité est un élément obligatoire de la culture même de l'organisation. Le seul moyen d'y parvenir est de pousser davantage la formation et la sensibilisation.

RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS

Les ministères ont estimé qu'ils avaient plus de 600 applications informatiques contenant des renseignements confidentiels, dont 88 pour cent étaient couverts par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*. Cette Loi établit les normes de protection de la vie privée que les ministères et organismes du gouvernement provincial sont tenus de respecter. Un tiers seulement des ministères ont toutefois déclaré avoir répertorié tous les renseignements confidentiels en leur possession.

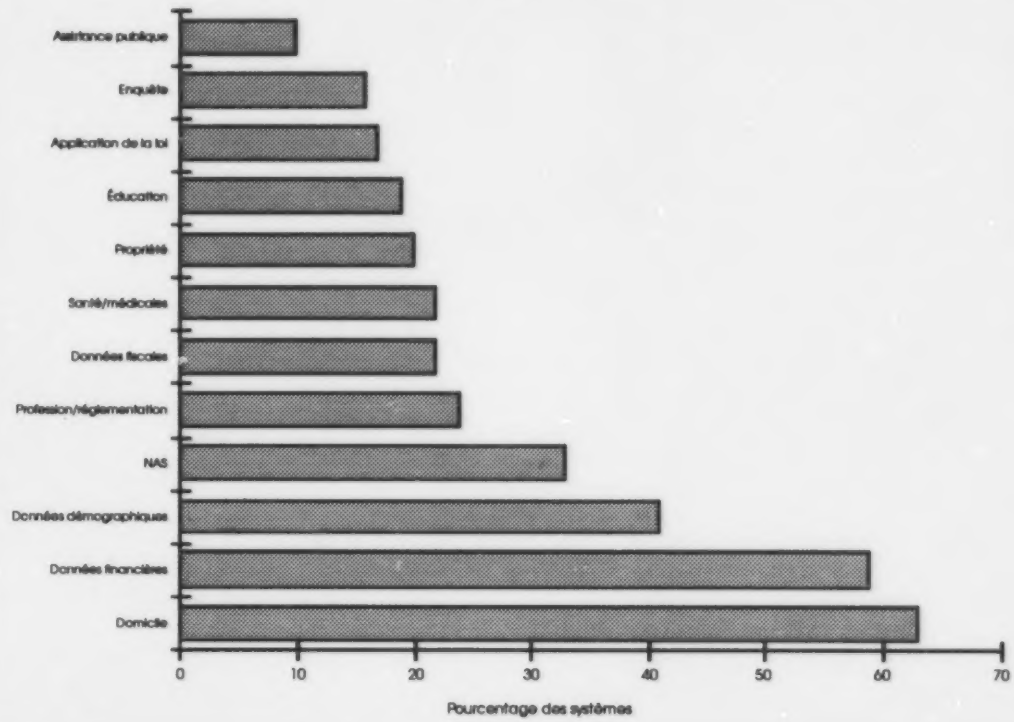
Les 48 organismes ayant répondu ont signalé plus de 450 applications informatiques contenant des renseignements confidentiels, dont plus de 60 pour cent étaient régis par la Loi. Quatorze seulement des 48 organismes répondants avaient répertorié tous les renseignements confidentiels.

PRINCIPAUX SYSTÈMES

Les ministères ont fourni des informations détaillées concernant leurs cinq applications informatiques les plus importantes qui comportent des renseignements confidentiels. Ces applications sont essentielles pour que le ministère puisse accomplir sa mission, ou alors jouent un rôle important dans l'exécution des programmes. Les ministères ont signalé quelque 116 systèmes de ce genre. Le diagramme suivant montre bien que ces systèmes contiennent une vaste quantité de données personnelles, allant du nom et du numéro d'assurance sociale aux données financières et sur la santé.

2.02

Les plus importants renseignements recueillis



Les ministères ont déclaré que moins d'un tiers de ces systèmes respectaient la directive. La directive stipule : «La portée et le coût des mesures de sécurité doivent être fonction de la probabilité et/ou de l'effet potentiel d'une défaillance de la sécurité informatique».

Vu le rôle essentiel de ces systèmes, nous avons conclu que les ministères accordent une priorité insuffisante à la protection de ces systèmes.

Les contraintes budgétaires étaient le motif le plus fréquemment invoqué par les ministères pour l'absence de contrôle de sécurité pour ces systèmes si importants.

CONFIDENTIALITÉ, INTÉGRITÉ ET DISPONIBILITÉ DES SYSTÈMES LES PLUS ESSENTIELS

La directive précise : «La sécurité informatique exige que soient remplies les trois conditions suivantes :

- *confidentialité* – accès contrôlé à l'information, tel qu'exigé par la loi;
- *intégrité* – données et processus de traitement de données corrects, complets, authentiques et en temps utile;
- *disponibilité* – fonctionnement continu des systèmes informatiques permettant ou assurant l'exécution des services».

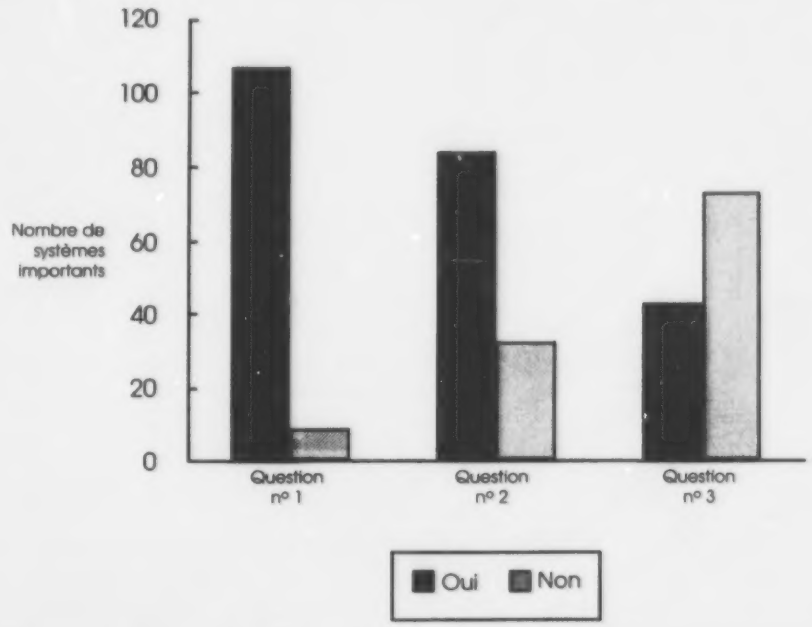
Les ministères ont répondu comme suit aux questions sur la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité en ce qui concerne leurs applications les plus importantes, contenant des renseignements confidentiels :

Confidentialité, intégrité, disponibilité

N° 1 *«L'accès aux renseignements personnels ou aux autres renseignements confidentiels est-il restreint à ceux qui en ont besoin pour exécuter leurs tâches?»*

N° 2 *«Le directeur de programme est-il le seul à maintenir un dossier précisant le type d'accès aux données autorisé pour chaque employé et/ou poste?»*

N° 3 *«Existe-t-il un plan d'urgence prêt à être exécuté en cas de désastre?»*



Selon les réponses à la question nº 1, il semble qu'à l'avis des ministères, ces derniers ont protégé de manière adéquate leurs renseignements confidentiels dans le cadre de plus de 90 pour cent de leurs systèmes les plus importants. Notre avis, basé sur les travaux de vérification antérieurs, est nettement moins optimiste. Lors de plusieurs vérifications récentes, nous avons signalé des faiblesses considérables dans la protection des renseignements confidentiels que contiennent certains systèmes informatiques importants. Les réponses des ministères avaient aussi tendance à contredire leurs propres réponses concernant l'identification des renseignements confidentiels, la fréquence des revues de sécurité et le partage de données par plusieurs ministères.

Les ministères ont déclaré, d'une part, que plus de 70 pour cent des systèmes respectaient les exigences d'intégrité des données, mais que, d'autre part, à leur avis, à peine plus du tiers des systèmes informatiques appuyant l'exécution des services satisfaisait aux exigences opérationnelles continues.

Étant donné les trois conditions obligatoires pour une technologie informatique sécuritaire, nous en concluons qu'on pourrait nettement améliorer la sécurité des systèmes les plus importants des ministères. En l'absence de telles améliorations, la prestation de services au grand public risque d'être mise en doute.

2.02

RÉPONSE

Le secrétaire du Conseil de gestion du Cabinet a répondu à notre rapport le 24 août :

À notre avis, l'approche d'auto-évaluation que vous avez adoptée ainsi que votre interprétation des résultats sont d'une grande utilité lorsqu'il s'agit d'évaluer les progrès réalisés par le gouvernement dans ce domaine si essentiel.

Compte tenu de la prévision que nous avions faite au départ ainsi que des contraintes financières auxquelles font face les ministères, nous ne trouvons guère surprenant que certains d'entre eux aient besoin d'une période supplémentaire avant de pouvoir appliquer intégralement la directive. Nous poursuivrons nos efforts pour aider les ministères à s'acquitter de leur responsabilité en ce qui concerne la mise en oeuvre de la sécurité informatique.

CHAPITRE TROIS :

Vérifications des ministères et organismes de la Couronne

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION :

Programme du revenu de marché

3.01

Le Programme du revenu de marché protège les fermiers contre une réduction de leurs revenus pouvant résulter de faibles cours de marché. Pour l'année de récolte 1991, les paiements atteignaient un total d'environ 140 millions de dollars, au 31 mars 1992, soit approximativement 60 pour cent des paiements totaux prévus pour cette année de récolte.

L'un des objectifs de notre vérification était d'évaluer si le Programme du revenu de marché comprenait des contrôles satisfaisants pour vérifier l'exactitude des renseignements fournis par les fermiers sur la superficie et le rendement de leurs terres.

Nous avons mené notre vérification à la fois au bureau principal du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et dans trois de ses sept bureaux régionaux. Nous avons obtenu des renseignements auprès des agents d'autres bureaux régionaux par l'entremise d'un questionnaire. Nous avons également interviewé les fonctionnaires du gouvernement fédéral et nous avons accompagné le personnel du ministère lors de ses visites d'inspection aux fermiers.

CONCLUSIONS

PROCÉDURES DE VÉRIFICATION

Les procédures suivies pour vérifier l'exactitude des renseignements fournis par les fermiers sur la superficie des terres à récolte étaient généralement satisfaisantes. Toutefois, l'ensemble du processus aurait gagné à un renforcement de la documentation sur les méthodes utilisées pour confirmer les rendements des récoltes des fermiers.

- Les vérifications des cas à hauts risques chez les producteurs se révèlent plus rentables que les vérifications faites au hasard actuellement. Par exemple, les vérifications des cas à hauts risques ont permis de détecter un certain nombre de cas où des fermiers ont déclaré cultiver plus d'acres qu'ils n'en avaient réellement plantés.
- Les procédures suivies par le ministère pour confirmer les rendements déclarés par les fermiers n'étaient pas bien documentées.

AUTRE POINT

- Selon les premières indications, il semblerait que le programme pourrait encourager les fermiers à produire des récoltes ayant un prix de soutien élevé, plutôt que des récoltes ayant un prix de marché relativement élevé.

HISTORIQUE

En 1991, le gouvernement fédéral a créé un Régime national tripartite d'assurance du revenu brut (RARB) avec les provinces, pour certaines récoltes. Le RARB assure aussi bien le rendement que le prix des récoltes. Les provinces ont le choix de fournir les deux types d'assurance sous forme d'un programme unique intégré, ou sous forme de deux programmes distincts. L'Ontario a opté pour deux programmes distincts, le Programme d'assurance-récolte qui offre une assurance-rendement et le Programme du revenu de marché (PRM) qui offre une assurance-prix. Avant la création du PRM, le soutien des prix

accordé aux fermiers pour les récoltes céréalières se faisait dans le cadre du Programme de stabilisation des revenus agricoles.

Les primes d'assurance du PRM sont partagées entre le gouvernement fédéral, la province et les fermiers. Pour l'année de récolte 1991, les primes ont atteint au total environ 156,7 millions de dollars, le gouvernement fédéral ayant payé 52 pour cent de ce total, les fermiers 25 pour cent, et la province 23 pour cent.

Le PRM couvre 80 pour cent de la moyenne des récoltes d'un fermier. Le prix de soutien du PRM, déterminé récolte par récolte, équivaut à 80 pour cent de la moyenne sur 15 ans du prix de cette récolte en Ontario. Un paiement est versé à un fermier si le prix de marché de cette récolte en Ontario est alors inférieur au prix de soutien.

Environ 27 000 fermiers étaient inscrits au PRM en 1991. Toutes les récoltes ne sont pas admissibles à une assurance du PRM. Mais les fermiers qui s'inscrivent au programme doivent y inscrire toutes leurs récoltes admissibles.

COMMENTAIRE

PROCÉDURES DE VÉRIFICATION

VÉRIFICATION DES FERMIERS

Nous avons examiné le système utilisé par le ministère pour vérifier les renseignements des fermiers sur leurs surfaces cultivées. Ce système comprend entre autres des vérifications faites au hasard et des vérifications de cas à hauts risques. En 1991, les vérifications à effectuer au hasard ont été sélectionnées par le bureau principal et menées par le personnel sur le terrain. Les vérifications de cas à hauts risques ont été sélectionnées par les directeurs régionaux, et généralement menées par le personnel sur le terrain. Pour sélectionner les fermiers soumis à une vérification à hauts risques, les directeurs régionaux ont considéré des facteurs comme les commentaires du personnel sur le terrain, l'historique personnel des fermiers, et le fait qu'un fermier soit un nouveau client.

Pour l'année de récolte 1991, environ 560 vérifications au hasard ont été menées, principalement pour déterminer si la superficie réellement plantée pour la récolte concordait avec celle déclarée par le fermier. Au total, on a constaté que pour environ 260 acres la superficie réelle était inférieure à celle déclarée par le fermier dans son rapport final. Ces résultats montraient qu'on pouvait être très généralement certain que les superficies déclarées plantées l'avaient réellement été.

Pour l'année de récolte 1991, six des sept bureaux régionaux ont fait environ 375 vérifications de cas à hauts risques. Nous avons sélectionné et étudié environ 90 des vérifications achevées. Notre examen a révélé 16 cas où la superficie déclarée par le fermier dans son rapport final excédait la superficie réellement plantée. D'après la superficie testée, environ 20 pour cent de la superficie déclarée par les fermiers dans leurs rapports finals, pour ces 16 cas, excédaient la superficie réellement plantée.

Par exemple :

- Un fermier soumis à une vérification avait déclaré 77 acres de trop en incluant une ferme voisine dans son rapport final de superficie plantée. La participation de ce fermier au programme a par conséquent été annulée.
- Dans un autre cas, deux membres d'une même famille avait chacun soumis un rapport de superficie de 70 acres, appartenant à la même propriété agricole. Ce fait a été détecté lors d'une vérification de cas à hauts risques. Par conséquent, la participation de ces fermiers au programme a été annulée.

Les vérifications de cas à hauts risques permettaient mieux de découvrir les problèmes que les vérifications faites au hasard. Cette conclusion est corroborée par

nos entrevues avec le personnel ministériel et par les réponses données à nos questionnaires par les directeurs régionaux, dont l'opinion générale est que les vérifications au hasard ne sont pas aussi efficaces que les vérifications de cas à hauts risques. En outre, selon les vérifications de 1991, des économies de coûts auraient pu être réalisées en accroissant la proportion des vérifications de cas à hauts risques par rapport aux vérifications au hasard.

3.01

Nous reconnaissons que les vérifications faites au hasard contribuent à dissuader les fermiers de déclarer des superficies cultivées excessives. Toutefois, nous appuyons pleinement le ministère dans ses efforts pour mener une plus grande proportion de vérifications de cas à hauts risques.

RAPPORTS DE RENDEMENT

Dans le cadre du PRM, des rendements supérieurs de récoltes se soldent par de plus forts paiements aux fermiers. Nous avons donc examiné le processus suivi par le personnel ministériel pour établir le bien-fondé des déclarations de récolte des fermiers lors de la préparation des rapports de rendement.

Typiquement, une fois les récoltes terminées, un représentant du ministère visitait un fermier; ensemble, ils préparaient le rapport de rendement. Dans la plupart des cas, une partie ou la majorité de la récolte avait déjà été écoulée – soit parce qu'elle avait été vendue, soit parce qu'elle avait été consommée. Le personnel du ministère aurait donc dû faire appel à d'autres justificatifs pour établir le bien-fondé des déclarations de rendement des fermiers.

Notre vérification a montré que, bien que les déclarations de rendement des fermiers aient été attestées comme vérifiées par le personnel ministériel, il n'existait aucune preuve dans les rapports de rendement pour montrer quelles mesures il avait suivi pour calculer ou vérifier le rendement déclaré.

Lors de nos discussions avec les fonctionnaires du ministère, nous avons été informés que, malgré l'absence de documents ou de preuves aux dossiers, le personnel examinait généralement divers documents comme les reçus de vente et les billets de pesage, et mesurait toute récolte emmagasinée ou récolte restante des années précédentes. Les résultats du questionnaire envoyé aux directeurs régionaux sont venus confirmer cette pratique. Nous avons également appris que si le ministère découvrait que le rendement déclaré par un fermier n'était pas comparable à la moyenne du comté pour cette récolte, un examen plus complet s'ensuivait.

Il est important d'établir le bien-fondé des déclarations de rendement pour s'assurer que les fermiers ne gonflent pas leurs chiffres de production ou de rendement, pour obtenir des paiements plus conséquents. Durant l'année de récolte 1991, le ministère a relevé des cas où des fermiers avaient gonflé leurs chiffres de rendement. Par exemple, en vérifiant le rendement de récolte d'un fermier pour 1991, le personnel ministériel a découvert que celui-ci avait inclus une facture de vente datant de l'année précédente, afin de gonfler le rendement pour l'année en cours.

Nous avons suggéré que le ministère évalue la faisabilité de noter les procédures suivies pour vérifier les rendements déclarés par les fermiers et, le cas échéant, de noter les relevés de vente et les numéros des billets de pesage. De telles preuves auraient permis de suivre le travail effectué, et aideraient le ministère à faire toute vérification ultérieure des rendements déclarés par les fermiers.

AUTRE POINT

NIVEAUX DE PRODUCTION

En vertu du PRM, les fermiers reçoivent des paiements quand le prix annuel de marché pour une récolte admissible chute en-deça du prix de soutien assuré. Le ministère a déclaré que le programme n'avait pas pour objectif d'inciter directement les fermiers à aug-

menter ou à réduire la superficie plantée en récoltes admissibles.

Essentiellement, le ministère ne veut pas encourager les fermiers à considérer quelles récoltes présentent le plus grand écart entre le prix de soutien et le coût de production avant de décider quelles récoltes planter. Sachant toutefois que le PRM en est à ses débuts, nous avons voulu déterminer s'il y avait des indices prouvant que les fermiers cultivaient des récoltes principalement pour cet écart, plutôt que de cultiver des récoltes à prix de marché relativement élevé.

Nous avons analysé l'évolution entre la superficie moyenne plantée en 1988/1990 et celle plantée en 1991 pour le maïs et les fèves de soja, car prises globalement ces deux récoltes représentent 75 pour cent des superficies totales assurées par le PRM. Notre analyse a montré que, bien que les prix de marché aient chuté d'environ 12 pour cent durant cette période pour le maïs et les fèves de soja, les superficies plantées pour ces deux récoltes en 1991 ont augmenté respectivement de 5 et 12 pour cent.

Pour les fèves de soja, nous avons noté que le coût direct de culture était de 100 dollars la tonne, comparé à un prix de soutien de 310 dollars la tonne. Nous avons aussi noté que le nombre d'acres loués pour cultiver des fèves de soja avait considérablement augmenté, passant de 4 100 acres en 1988 à plus de 35 700 en 1991 (les chiffres pour 1989 et 1990 ne sont pas disponibles). Une publication du ministère indique que certaines terres cultivées en légumes en 1990 ont aussi fait place à la culture des fèves de soja en 1991.

Dans leurs réponses à notre questionnaire, le personnel du bureau principal et les directeurs régionaux ont reconnu que des prix de soutien relativement élevés de certaines récoltes pourraient motiver des fermiers à accroître leur production de ces types de récoltes.

Nous avons reconnu que d'autres facteurs pouvaient influer sur la décision des fermiers d'abandonner une récolte au profit d'une autre, notamment la rotation des récoltes, la demande du marché ou les conditions climatiques. Mais bien que non concluante, notre analyse suggérait que le programme pourrait avoir encouragé les fermiers à décider – au moins en partie – quelles cultures planter en fonction des espoirs de subventions.

Bien que le PRM en soit à ses débuts, nous avons recommandé que le ministère surveille les effets possibles de ce programme sur les décisions des fermiers quant à la plantation de cultures, et qu'il fasse part de toute préoccupation au gouvernement fédéral.

RÉPONSE

Le sous-ministre du Revenu a répondu à notre rapport le 14 septembre :

AUTRE POINT

NIVEAUX DE PRODUCTION

Le Programme du revenu de marché de l'Ontario est connu comme le programme national RARB. À ce titre, un comité national composé de représentants de chacune des provinces et du gouvernement fédéral établit les règles d'administration du programme.

Ce comité a entre autres comme mandat de veiller à la neutralité de production entre les récoltes. L'une des options envisagées actuellement par lui pour le soutien des prix est la méthode «du panier». Cette méthode permettrait de contrer toute tendance qu'auraient les fermiers de favoriser une récolte plutôt qu'une autre. En outre, le gouvernement fédéral surveille toute possibilité d'abandon de la culture du foin et des pâtures au profit des récoltes céréalières.

L'écart quant aux récoltes de maïs et de fèves de soja noté dans le rapport pour la première année ne résultait pas du programme. La récolte de blé d'hiver avec semailles d'automne de 1990 a gravement souffert des rigueurs des gelées. C'est pourquoi la plus grande partie de la superficie ainsi cultivée a été plantée en fèves de soja et en maïs. La superficie plantée en blé d'hiver a augmenté pour l'année de récolte 1991/1992.

3.01

MINISTÈRE DES AFFAIRES CIVIQUES :

Programme de soutien en matière de relations civiques

Le Programme de soutien en matière de relations civiques, au ministère des Affaires civiques, est chargé de fournir des fonds d'immobilisations, de projets et de fonctionnement en vue d'initiatives locales destinées à promouvoir les relations civiques à part entière, égale et responsable de tous les résidents de l'Ontario. La plupart des initiatives financées ont pour objectif de venir en aide aux immigrants, minorités ethno-culturelles et peuples aborigènes.

Pour l'année financière 1991/1992, les dépenses totales du programme se sont chiffrées à environ 41 millions de dollars, dont 28,3 millions provenaient de paiements de transfert.

L'un des buts de notre vérification consistait à évaluer si les contrôles des subventions étaient adéquats.

Notre vérification a principalement porté sur les procédures administratives et sur un échantillon de dossiers de subventions relevant de cinq programmes différents qui représentaient globalement environ 90 pour cent des subventions allouées. Nous avons également interviewé le personnel clé sur le terrain et au bureau principal. Notre vérification a principalement couvert les années financières 1989/1990, 1990/1991 et 1991/1992, selon la nécessité.

CONCLUSIONS

CONTRÔLES DES SUBVENTIONS

Les contrôles effectués sur le traitement des subventions et des paiements aux bénéficiaires étaient moins que satisfaisants.

- Aucune tentative n'était faite pour classer les demandes de subventions de projets ou d'immobilisations, pour s'assurer de financer uniquement les projets les plus prometteurs au cours de l'année.
- Le ministère faisait fréquemment des paiements anticipés de subventions aux autochtones supérieurs aux montants requis par les directives, généralement tard dans l'année financière. Ainsi, durant les années financières 1989/1990 et 1990/1991, le ministère a versé en paiements anticipés 1,5 million de dollars de plus que les montants requis, sur un échantillon de subventions d'un total de 8,4 millions de dollars.
- Nous avons généralement été dans l'impossibilité de déterminer si les bénéficiaires des subventions achetaient leurs biens et services selon un processus concurrentiel.
- Il n'y avait presque aucun rapport, aucune surveillance quant au respect des paramètres et conditions des subventions d'immobilisations ou quant aux allocations versées.

Fonds pour le multiculturalisme et les relations interraciales

- La responsabilité des projets n'était pas clairement définie entre le ministère des Affaires civiques qui les finançait et les ministères qui en assuraient la prestation. En résultat, le ministère ne surveillait pas la mise en oeuvre des différents projets, pas plus que les résultats obtenus, et il n'y avait ni surveillance ni compte rendu annuel sur l'efficacité globale de ce fonds.
- Le comité de sélection des projets ne conservait pas de justificatifs sur le classement ou l'approbation des projets.
- Les paiements étaient souvent faits en fonction de renseignements insuffisants. De plus, le ministère ne recevait pas les états financiers de milieu et de fin d'année que les ministères chargés de la prestation du programme étaient censés lui communiquer, ce qui gênait la gestion du fonds.

AUTRE POINT

- À notre avis, 129 000 dollars ont été dépensés dans un but autre que celui pour lequel ils avaient été alloués.

3.02

HISTORIQUE

En 1991/1992, le ministère a effectué des paiements de transfert dans le cadre de neuf programmes distincts. Voici une description des cinq principaux programmes sur lesquels nous avons centré notre vérification.

Le **Programme d'amélioration des installations communautaires** assure un financement pour la planification, l'achat, la rénovation, l'adaptation ou l'amélioration des installations existantes, ou la mise en oeuvre et la construction de nouvelles installations, utilisées par des organisations qui font la promotion des objectifs du ministère. En 1991/1992, 82 subventions de cette catégorie ont été versées, d'un total de 9,2 millions de dollars.

Le ministère a alloué 141 **Subventions pour projets communautaires**, d'un total de 2,6 millions de dollars en 1991/1992. Ces subventions ont pour objectif d'aider les organisations communautaires à but non lucratif à promouvoir les relations civiques en leur fournissant des fonds pour les projets à court terme, uniques, et ne relevant pas des immobilisations.

Les projets admissibles dans le cadre des **Subventions pour projets spéciaux – peuples autochtones** ont pour but d'encourager les autochtones à l'autonomie et à la participation communautaire, en préservant leur patrimoine, en favorisant le leadership, en facilitant l'essor socio-économique et l'accès aux services gouvernementaux. De plus, dans le cadre du programme anti-récession du gouvernement, des subventions uniques ont été allouées aux projets de gestion et de formation en milieu de travail. En 1991/1992, le ministère a émis 258 subventions relevant de ce programme, pour un total de 4,1 millions de dollars.

Le **Programme ontarien d'établissement et d'intégration** alloue des fonds annuels de fonctionnement aux organisations communautaires à but non lucratif qui offrent des services d'établissement et d'intégration, principalement aux immigrants et réfugiés. Le ministère a alloué 126 subventions dans le cadre de ce programme, pour un total de 5,5 millions de dollars en 1991/1992.

Le **Fonds pour le multiculturalisme et les relations interraciales** apporte une aide financière aux autres ministères, pour des projets qui appuient la stratégie de multiculturalisme et de relations interraciales du gouvernement. En 1991/1992, le ministère a financé 78 subventions, d'un total de 4,1 millions de dollars.

COMMENTAIRE

CONTRÔLES DES SUBVENTIONS

PRIORITÉS DES PROJETS

En 1991/1992, et lors des années précédentes, des demandes de subventions de projets et d'immobilisations ont été reçues tout au long de l'année. Ces demandes ont donc été considérées selon la formule du «premier venu, premier servi», et aucune tentative n'a été faite pour les classer afin de s'assurer que seuls les projets les plus prometteurs seraient financés durant l'année. Il se pourrait donc que des projets de moindre importance aient été financés en début d'année, quand seules quelques demandes étaient arrivées, et que de meilleurs projets aient été rejetés ou retardés par la suite, faute de fonds suffisants.

Nous avons été informés que pour 1992/1993, les demandes de subventions de projets et d'immobilisations seraient regroupées par trimestre et classées par les conseillers régionaux. On pourra ainsi mieux s'assurer que les projets sont financés selon les priorités évaluées.

PAIEMENTS ANTICIPÉS DE SUBVENTIONS

Les directives de subventions régissant les projets d'immobilisations pour les autochtones stipulent généralement que le bénéficiaire doit recevoir 35 pour cent de sa subvention lors de la signature de l'accord. Le paiement peut être porté à 90 pour cent de la subvention une fois que 30 pour cent du projet sont achevés. Les 10 pour cent restants sont payables une fois le projet terminé.

Nous avons conclu que le ministère versait souvent des paiements anticipés de subventions supérieurs aux montants prescrits, généralement tard dans l'année financière. Par exemple, notre examen des subventions d'immobilisations aux autochtones, d'un total de 8,4 millions de dollars en 1989/1990 et 1990/1991, a révélé que 12 d'entre elles, d'un total de 2,8 millions de dollars, avaient été préfinancées à 90 pour cent, et non à 35 pour cent comme elles auraient dû l'être normalement. Par conséquent, le ministère a versé 1,5 million de dollars de plus en paiements anticipés que les montants normalement payables. Nous avons également noté que 11 des 12 paiements avaient été approuvés et versés durant le dernier mois de l'année financière.

Quand les projets sont préfinancés à 90 pour cent, les bénéficiaires ne sont guère incités à informer le ministère de l'évolution de leurs projets. Des 12 projets préfinancés, trois ont été achevés en plus de 27 mois. Ceci contrevient aux dispositions du ministère voulant que les projets soient terminés en 18 mois à compter de la signature de l'accord.

Les paiements anticipés supérieurs aux montants requis par les directives réduisent les contrôles que le ministère peut exercer et les mesures correctives pertinentes qu'il peut prendre si le bénéficiaire manque au respect des paramètres et conditions de sa subvention. Par exemple :

- En mars 1990, le ministère a approuvé une subvention d'immobilisation de 232 000 dollars pour construire un bâtiment de pompiers. Cependant, au lieu de payer 35 pour cent de la subvention, comme normalement, il en a payé 90 pour cent, soit approximativement 128 000 dollars de plus que requis.

  En mars 1991, le bénéficiaire a demandé et obtenu une prolongation pour achever son projet. Six mois plus tard, il a fait savoir au ministère que le bâtiment de pompiers ne serait pas construit, car les fonds avaient servi à terminer la construction d'un bâtiment administratif existant.

PROCÉDURES D'ACQUISITION

Les accords entre le ministère et les bénéficiaires des subventions stipulent que l'achat de tous les biens et services doit se faire selon un processus concurrentiel, avec

une majoration possible de 10 pour cent des prix pour un contenu canadien.

Nous avons passé en revue un échantillon de 10 subventions d'immobilisations aux autochtones, d'un total de 3 millions de dollars, pour déterminer si cette exigence était respectée. Nous avons découvert que :

- seul l'un des dossiers de projet comportait des justificatifs indiquant que le projet avait fait l'objet d'un appel d'offres concurrentielles;
- sept dossiers de projet ne comportaient aucun justificatif indiquant que le projet ait fait l'objet d'un appel d'offres concurrentielles;
- deux dossiers de projet indiquaient que l'achat des biens et services ne s'était pas fait de manière concurrentielle.

3.02

On nous a fait savoir que les procédures concurrentielles d'achat peuvent être écartées pour confier les travaux à des entreprises employant des autochtones. Cependant, rien dans les dossiers n'indiquait que ce fût le cas.

La Direction de la vérification interne, au ministère de la Culture et des Communications, avait exprimé des préoccupations similaires dans son rapport de vérification de 1990 sur les projets d'immobilisations aux non autochtones.

En l'absence de procédures concurrentielles d'achat, rien ne garantit que le meilleur prix est obtenu.

SURVEILLANCE DES PROJETS

Les directives des programmes de subventions d'immobilisations stipulent que les bénéficiaires doivent soumettre des rapports d'achèvement du projet, dans une période de six à 12 mois suivant la fin du projet. Ces rapports font essentiellement la comptabilité des dépenses réelles par rapport au budget d'origine.

En résultat, il n'y avait presque aucun rapport sur le fonctionnement des projets, ni sur les avantages réels obtenus. À ceci venait s'ajouter le fait que le personnel du ministère ne procédait pas régulièrement à des visites sur les lieux. Le ministère n'avait donc guère l'assurance d'une conformité aux paramètres et conditions des subventions, même si ceux-ci peuvent rester en vigueur jusqu'à 20 ans après l'achèvement du projet. Des renseignements sur la mise en oeuvre et l'efficacité d'anciens projets financés par des subventions pourraient constituer un facteur important pour l'évaluation des futures demandes.

FONDS POUR LE MULTICULTURALISME ET LES RELATIONS INTERRACIALES

Le Fonds pour le multiculturalisme a été créé en 1987/1988, pour stimuler les projets multiculturels à l'échelle gouvernementale. Les projets relatifs aux relations interraciales sont devenus admissibles à un financement en 1990/1991, quand le fonds a été rebaptisé pour devenir le Fonds pour le multiculturalisme et les relations interraciales.

Dans sa gestion de ce fonds, le ministère a pour objectif de :

- s'assurer que le plus grand nombre possible de ministères entreprennent des projets renforçant les objectifs de la stratégie de multiculturalisme et de relations interraciales;
- influencer les projets entrepris, avec le temps.

Obligation redditionnelle des projets

Le sous-ministre des Affaires civiques demande chaque année aux autres ministères de lui soumettre des requêtes de financement de projets. Un comité interministériel d'examen des projets évalue ces requêtes par rapport aux objectifs de la stratégie de multiculturalisme et de relations interraciales, et aux priorités établies pour l'année. Sous réserve de l'approbation du sous-ministre, le ministre annonce aux demandeurs sélectionnés les montants à financer et administre le processus de financement tout au long de l'année.

Nous avons noté que les relations d'obligation redditionnelle entre le ministère des Affaires

civiques, source du financement, et les ministères bénéficiaires n'étaient pas adéquatement définies. En résultat, le ministère des Affaires civiques limitait sa responsabilité à l'approbation des projets et à l'administration financière du fonds.

On nous a fait savoir que le ministère des Affaires civiques ne croit avoir ni l'autorité ni la responsabilité de surveiller et d'évaluer la mise en oeuvre des projets financés par lui dans les ministères bénéficiaires. Le ministère ne surveillait donc pas la mise en oeuvre des différents projets, pas plus que les résultats obtenus, et il n'y a ni surveillance ni compte rendu annuel sur l'efficacité globale ou sur les résultats de ce fonds.

Administration du fonds

Sélection des projets

Bien que le comité interministériel d'examen des projets se soit rencontré annuellement pour étudier les projets et les recommander à l'approbation du sous-ministre, il a conservé peu de justificatifs appuyant le processus de classement et de recommandation des projets. Les membres du comité nous ont fait savoir que les résultats de leurs délibérations étaient notés sur leurs listes de projets individuels, ensuite résumés et notés sur le formulaire d'approbation de la subvention. Ceci était le cas pour 1988/1989, mais les années suivantes, les renseignements justifiant la sélection des projets n'ont pas été portés sur ce document.

Processus de paiement

Les procédures ministérielles exigent que les écritures de journal requérant des fonds soient accompagnées de justificatifs appropriés, notamment de copies des factures payées ou d'un sommaire des factures payées indiquant le numéro et le montant des factures, l'activité des fournisseurs et la date des dépenses.

Cependant, contrairement à ces dispositions, nous avons découvert que le ministère approuvait souvent des écritures de journal transférant des fonds à des ministères bénéficiaires en l'absence de justificatifs adéquats. Par exemple :

- un paiement de 99 995 dollars à un ministère était uniquement fondé sur une liste des noms des fournisseurs et des montants payés;
- les paiements à un autre projet comprenaient approximativement 46 000 dollars de frais généraux pour des frais salariaux et avantages sociaux ministériels, non admissibles au financement;
- trois paiements d'un total de 400 000 dollars avaient trait à des projets encore non commencés, ou dont la date d'achèvement se situait en fin d'année 1992.

Parallèlement aux requêtes de financement, les ministères bénéficiaires sont tenus de fournir des états financiers de milieu et de fin d'année, montrant les dépenses réelles à date par rapport aux dépenses prévues. Cependant, le respect de cette disposition a progressivement baissé, passant d'environ 50 pour cent en 1988/1989 à un pourcentage quasiment nul en 1991/1992.

Étant donné que 62 pour cent de toutes les dépenses de 1991/1992 étaient payées dans les trois dernières semaines de l'année, le manque de rapports de milieu d'année sur les dépenses encourues et imputables au fonds rend très difficile la planification de l'encaisse du fonds, pour l'année.

AUTRE POINT

DÉPENSES CONTESTABLES

En 1991, le Conseil de gestion du Cabinet a approuvé une réallocation interne de 115 000 dollars pour financer des projets axés sur l'Europe de l'Est. Par conséquent, dans le cadre de la présentation de ses prévisions budgétaires pour 1991/1992, le ministère a demandé des fonds supplémentaires pour ces projets est-européens. La requête avait pour objectif de fournir des subventions aux organisations prêtes à contribuer au processus de démocratisation en Europe de l'Est.

Notre examen du procès-verbal du Conseil de gestion du Cabinet a montré qu'aucune décision n'avait été prise quant à cette initiative, et qu'aucun financement n'avait donc été alloué dans le cadre des prévisions budgétaires de 1991/1992.

Pourtant, nous avons découvert qu'en mars 1992 le ministère a approuvé et payé dans cet objectif trois subventions d'un total de 129 000 dollars, à partir des Subventions pour projets communautaires. À notre avis, cet argent a donc été dépensé dans un objectif autre que celui auquel il était destiné.

3.02

RÉPONSE

Le sous-ministre des Affaires civiques a répondu à notre rapport le 2 septembre :

CONTRÔLES DES SUBVENTIONS

PAIEMENTS ANTICIPÉS DE SUBVENTIONS

Il y a souvent des raisons notables d'accélérer les seconds paiements de projets. Parmi elles, figurent le besoin d'acquérir du matériel permettant l'accès des routes en hiver dans les communautés excentrées, afin de réduire les coûts de transport, et la nécessité pour les groupes communautaires de faire un paiement à 90 pour cent sur l'achat d'une propriété.

Il est souvent plus difficile d'amener les projets communautaires jusqu'au stade final d'une demande, à cause du recours aux bénévoles et de la trop grande charge de travail du personnel. Les projets identifiés pour un financement en début d'année peuvent arriver quand l'année s'achève. La méthode de gestion financière qui sépare les mouvements d'encaisse et les engagements d'un programme peut avoir pour résultat l'engagement du budget complet lors d'une année financière, avec un report de l'encaisse pour l'année financière suivante, si bien que le budget des projets communautaires futurs s'en trouve érodé. Cette méthode de gestion financière incite à regrouper le premier et le second paiements en un paiement unique.

PROCÉDURES D'ACQUISITION

L'objectif premier de la Direction de la communauté autochtone est de promouvoir l'essor de cette communauté. Les projets d'immobilisations constituent un moyen significatif de perfectionner les aptitudes de la communauté, à tous les stades de la construction et de la gestion d'un projet. Les communautés procèdent souvent à une sélection parmi elles, pour favoriser l'essor des entreprises locales. Quand les appels d'offres sont faisables (chose difficile dans les communautés rurales et excentrées), des appels d'offres ont souvent lieu et la preuve s'en trouve dans les dossiers des communautés.

SURVEILLANCE DES PROJETS

Les dossiers du Programme d'amélioration des installations communautaires sélectionnés pour la vérification relevaient de projets de l'ancien PAIC. Aucune disposition ne stipulait une surveillance régulière des projets. Toutefois depuis 1991, le personnel sur le terrain a reçu pour instructions de visiter les lieux d'un projet avant d'émettre le dernier paiement, surtout pour les importants projets PAIC. Ceci va au-delà des exigences énoncées par l'ancien programme PAIC.

Il faudrait noter que le nouveau programme PAIC, conçu en 1989/1990, comprend une disposition stipulant une surveillance régulière des projets, surtout avant l'émission du dernier paiement. Par

conséquent, tous les projets PAIC relevant des nouveaux critères doivent être visités une fois par an, durant 10 ans.

FONDS POUR LE MULTICULTURALISME ET LES RELATIONS INTERRACIALES

Obligation redditionnelle des projets

Le ministère des Affaires civiques surveillait la mise en oeuvre des projets financés en restant en rapport permanent avec le personnel désigné des ministères, et en s'assurant que les fonds allaient aux projets approuvés. Le ministère n'évaluait pas les résultats des différents projets, estimant que cette responsabilité appartient aux ministères chargés de la prestation du programme. Le ministère encourage concrètement ces ministères à évaluer les projets de multiculturalisme et de relations interraciales; un guide est actuellement en préparation pour aider les ministères à planifier et à évaluer ces projets. Des rapports annuels sur l'utilisation de ce fonds ont été soumis au ministre.

Le ministère espère également que chaque ministère suivra les mesures de contrôle internes relatives aux finances et à la gestion des projets, conformément aux directives du Conseil de gestion du Cabinet.

La Stratégie de multiculturalisme, et donc ce fonds, ont fait l'objet d'un examen au printemps de 1992. Cet examen s'est soldé entre autres par des recommandations visant à améliorer l'efficacité du fonds; le ministère suivra ces recommandations.

Administration du fonds

Sélection des projets

Le ministère s'assurera que les justificatifs voulus sont en place pour appuyer les recommandations de projets par le comité d'examen, ainsi que les approbations de propositions de l'année en cours.

Processus de paiement

Le statut financier de tous les projets a fait l'objet d'une surveillance tout au long de l'année, par l'entremise des écritures de journal. Grâce à ce fonds, le ministère a remboursé sur présentation de justificatifs les ministères chargés de la prestation du programme qui avaient dépensé leurs propres fonds pour des projets approuvés. Le ministère est déterminé à s'assurer que tous les justificatifs requis sont en place avant le paiement.

Les rapports financiers de fin d'année des ministères chargés de la mise en oeuvre faisaient souvent partie des propositions de l'année suivante, car les requêtes de propositions étaient lancées en décembre, vers la fin de l'année financière. Par suite de vacance de poste en 1990/1991, le ministère n'a pas pu s'assurer rigoureusement que les ministères évaluaient leurs projets ou préparaient des rapports écrits à leur sujet. Le problème de dotation en personnel a été résolu, et on se procure actuellement les rapports finals de la dernière année financière. En 1991/1992, nous avons reçu des rapports financiers de milieu d'année, dans le cadre de l'exercice de compression du fonds.

En ce qui concerne les exemples donnés, veuillez noter les points suivants :

Les 46 000 dollars payés en salaires et avantages sociaux sont allés au Secrétariat des ressources humaines, en vertu d'une exemption accordée par le Conseil de gestion pour un projet visant à suivre les cadres de direction potentiels.

Des paiements anticipés d'un total de 400 000 dollars ont été versés à des ministères dont les projets avaient été approuvés, pour des organismes de paiements de transfert. En raison des incertitudes

financières qui ont entouré le fonds en 1991/1992, des retards d'approbations qui en ont découlé, et des restrictions subséquentes en cours d'année, les ministères n'ont pas pu commencer tous les projets prévus. Le Secrétariat du Conseil de gestion savait que des paiements de transfert étaient faits aux organismes pour des dépenses de l'année financière suivante, étant donné que certains organismes de paiements de transfert ont une année financière différente.

AUTRE POINT

DÉPENSES CONTESTABLES

3.02

Le procès-verbal de la rencontre sur les prévisions budgétaires 1991/1992 du Conseil de gestion montre que la décision concernant la participation du ministère des Affaires civiques à des projets est-européens a été remise à plus tard.

Le ministère des Affaires civiques a financé de tels projets dans le cadre des Subventions pour projets communautaires, Catégorie spéciale, permettant d'approuver un projet destiné à créer des liens de compréhension interculturelle.

Ces projets ont été approuvés à une époque où l'immigration en provenance de l'Europe de l'Est était fort élevée. Les liens des nouveaux immigrants avec leurs patries restaient très forts. Le soutien de tels projets pourrait faciliter l'intégration et la pleine participation des immigrants est-européens, qui constituent globalement le groupe européen le plus important dans la province. Ceci s'inscrit dans le cadre du mandat général de promotion des relations civiques qu'a le ministère. Cette catégorie «spéciale» permet également d'approuver des projets axés sur des questions d'ordre humanitaire.

MINISTÈRE DES SERVICES SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES :

Programme de prestations familiales

Le Programme de prestations familiales des Services sociaux et communautaires apporte une aide financière aux personnes qui ont besoin d'assistance pendant une période prolongée. Pour l'année financière 1991/1992, les dépenses du programme ont atteint un total de 2,73 milliards de dollars, dont 980 millions de dollars étaient financés par le gouvernement fédéral dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada.

Notre vérification avait pour objectif d'évaluer la manière dont le ministère administrait le Programme de prestations familiales.

Elle a comporté des discussions avec des fonctionnaires du ministère, ainsi que des visites dans trois bureaux locaux. Durant l'année financière 1991/1992, ces trois bureaux avaient une charge de cas d'environ 34 000 clients et la responsabilité de 350 millions de dollars en paiements de prestations familiales.

CONCLUSIONS

Nous avons conclu que la manière dont le ministère administrait le Programme de prestations familiales était moins que satisfaisante.

- D'après les normes de dotation en personnel du ministère, le programme manquait de personnel, et exigeait au moins 350 employés de plus.
- Les contrôles destinés à s'assurer que les bénéficiaires perçoivent les pensions d'invalidité auxquelles ils ont droit en vertu du Régime de pensions du Canada étaient inadéquats. Nous avons estimé à 300 millions de dollars la somme que le ministère a inutilement payé au cours des dix dernières années à des bénéficiaires qui auraient pu bénéficier de telles pensions.
- Les efforts déployés par le ministère pour empêcher et détecter les fraudes étaient insuffisants. Selon l'estimation d'un consultant, les fraudes d'en moyenne trois pour cent par an se traduisent pour le ministère par des pertes allant de 70 millions à 100 millions de dollars par an.
- Les contrôles destinés à recouvrer, radier et empêcher les paiements excédentaires à d'anciens bénéficiaires étaient inadéquats.
- Les efforts du ministère étaient insuffisants pour garantir que les parents seuls soutiens de famille perçoivent auprès de leurs conjoints les pensions alimentaires et le soutien des enfants.
- Les contrôles destinés à s'assurer que les bénéficiaires satisfaisaient aux critères fondamentaux d'admissibilité, conformément aux textes de loi sur les prestations familiales, étaient satisfaisants.
- En raison du manque de vérification des renseignements utilisés pour calculer les prestations, les bénéficiaires percevaient annuellement, selon les estimations, entre 30 millions et 50 millions de dollars de plus que les sommes auxquelles ils avaient droit.
- La mise à jour des renseignements sur les clients n'était pas satisfaisante.

3.03

HISTORIQUE

Durant l'année financière 1991/1992, le ministère a consacré 5 milliards de dollars à l'aide sociale, dont 2,73 milliards de dollars sont allés au Programme de prestations familiales.

Le Programme de prestations familiales assure une allocation mensuelle et divers bénéfices, comme les médicaments sur ordonnance, les soins dentaires, les lunettes, les réparations domiciliaires, aux personnes admissibles en vertu des dispositions de la *Loi sur les prestations familiales* et de ses règlements. Le 31 mars 1992, 285 000 prestataires recevaient des allocations et des bénéfices. Ces bénéficiaires avaient à charge 335 000 conjoints et enfants. Chaque bénéficiaire percevait une allocation mensuelle moyenne de 900 dollars.

La moitié des bénéficiaires étaient des parents seuls soutiens de famille; 41 pour cent étaient aveugles, handicapés ou «inaptes au travail en permanence». Les neuf autres pour cent comprenaient les personnes âgées, les parents d'enfants handicapés et les participants à un programme de réadaptation professionnelle.

La récession actuelle a contribué à une hausse notable de la charge de cas. Dans les cinq dernières années, la charge de cas de prestations familiales a presque doublé.

Le ministère cherche non seulement à faire face à l'escalade de la charge de cas, mais travaille à plusieurs changements majeurs recommandés par la Commission de révision de l'aide sociale. Cette commission a entrepris un examen public du système d'aide sociale de la province; en 1988 elle a remis son rapport, intitulé *Transitions*, au ministère. L'une des principales recommandations de cette commission proposait de fusionner en un seul texte de loi la *Loi sur les prestations familiales* et la *Loi sur l'aide sociale générale*.

En mai 1992, le Groupe consultatif des nouvelles mesures législatives en matière d'aide sociale a rendu public un plan de nouvelle législation, appelé *Passer à l'action*.

COMMENTAIRE

Le ministère gère le Programme des prestations familiales par l'intermédiaire de 13 bureaux régionaux et d'environ 40 bureaux locaux; il emploie approximativement 1 400 employés dans le cadre de ce programme. Environ 10 pour cent de la charge de cas du programme sont administrés par les municipalités.

Les services de première ligne du programme sont assurés par les 800 agents de maintien du revenu. Ces agents reçoivent les demandes, vérifient les renseignements, déterminent l'admissibilité, mettent périodiquement à jour les renseignements pour s'assurer de la continuité de l'admissibilité, et assurent orientation, conseils et renseignements aux clients.

DOTATION EN PERSONNEL

Les 800 agents de maintien du revenu du ministère (travailleurs sociaux personnels) gèrent plus de 250 000 cas de prestations familiales, soit en moyenne 320 clients par travailleur social personnel. Ces travailleurs sociaux personnels ne peuvent consacrer que cinq heures par année à chacun des cas. Ce temps ne leur suffit pas pour s'acquitter adéquatement de leur travail.

En 1991, le ministère avait 600 travailleurs sociaux personnels. Il a reçu alors l'autorisation d'engager 200 employés de plus. La requête d'embauche de personnel déposée au Conseil de gestion en janvier 1991, notait que «les augmentations continues de charge de travail, aux stades de l'entrée des clients dans le système et de l'administration de base, ont sévèrement réduit la capacité du ministère à atteindre les objectifs du programme, et donc à équilibrer et à remplir ses obligations envers les clients admissibles, la loi, et les contribuables». Au moment de cette requête, la charge de cas atteignait en moyenne 330 clients par travailleur social personnel. L'embauche de personnel n'a eu qu'un effet bénéfique marginal, car la charge de cas a continué de croître à cause de la récession actuelle.

Une étude sur la dotation en personnel du ministère, en 1991, concluait qu'on pouvait assurer efficacement des services aux bénéficiaires avec une charge de cas standard de 275 clients par travailleur social. L'étude indiquait que pour chaque cas venant s'ajouter à cette charge de 275 cas, un nombre grandissant de tâches seraient délaissées, jusqu'au point où même des tâches critiques resteraient non faites.

Notre vérification dans les trois bureaux locaux que nous avons visités appuie essentiellement les résultats de cette étude en dotation du personnel. Nous avons constaté que la gestion du Programme de prestations familiales était satisfaisante dans un bureau où la charge de cas moyenne se situait à moins de 275 clients par travailleur social personnel. Dans les deux autres bureaux, où la charge de cas surpassait la norme, la gestion du programme était non satisfaisante. Les travailleurs sociaux personnels que nous avons interviewés ont déclaré ne pas avoir suffisamment de temps pour s'acquitter correctement de leurs tâches.

Seuls 11 des 40 bureaux locaux du ministère avaient une charge de cas égale ou inférieure au total idéal de 275 clients par travailleur social. Plus de 80 pour cent des cas du ministère étaient traités par des travailleurs sociaux qui n'avaient pas suffisamment de temps pour s'acquitter de toutes leurs tâches. Trois des bureaux avaient une charge de cas supérieure à 375 clients par travailleur social. Selon l'étude de dotation en personnel, seulement la moitié du travail pouvait être effectuée avec une telle charge.

Les pressions dues à la charge de travail ont contribué à bon nombre des carences relevées dans ce rapport quant à la gestion du Programme de prestations familiales. Si l'on considère que la norme acceptable est de 275 clients par travailleur social, le programme a besoin d'au moins 350 employés supplémentaires.

En mai 1992, le ministère a annoncé des plans pour engager 450 employés de plus, à un coût de 18 millions de dollars. Ceci devrait permettre d'améliorer les services aux bénéficiaires de l'aide sociale, aider le ministère à mettre en place de nouvelles mesures et à rationaliser la performance du système.

PENSIONS D'INVALIDITÉ

Le ministère ne s'assurait pas que les bénéficiaires perçoivent les pensions d'invalidité auxquelles ils avaient droit en vertu du Régime de pensions du Canada (RPC). Les pensions du RPC dues aux bénéficiaires, et percevables par eux, auraient grandement réduit, voire complètement éliminé, les allocations mensuelles versées aux bénéficiaires admissibles. Si tous les bénéficiaires avaient perçu une pension du RPC, le ministère aurait épargné 300 millions de dollars en prestations familiales au cours des dix dernières années, d'après nos estimations.

Rien n'incite financièrement un bénéficiaire à faire une demande de pension d'invalidité auprès du RPC, car l'allocation mensuelle familiale du bénéficiaire se trouve alors réduite d'un montant équivalant à la pension reçue. Il appartient donc au ministère de s'assurer que les bénéficiaires admissibles demandent effectivement les pensions du RPC qui leur sont dues.

Nous avons examiné les dossiers d'environ 170 bénéficiaires «inaptes au travail en permanence» et handicapés. Nous avons noté que :

- 15 pour cent des cas examinés étaient probablement admissibles à une pension d'invalidité, mais aucune demande n'avait été envoyée au gouvernement fédéral;
- 26 pour cent des cas examinés comportaient un relevé incomplet de travail, et l'admissibilité des clients ne pouvait donc pas être déterminée;
- 59 pour cent des cas examinés étaient soit déjà bénéficiaires d'une pension du RPC, soit clairement non admissibles à une pension par suite de cotisations insuffisantes au RPC.

Conformément aux règlements du RPC, les bénéficiaires admissibles peuvent percevoir rétroactivement jusqu'à 12 mois de prestations. Si toutes les personnes probablement admissibles avaient obtenu une pension du RPC au moment de notre vérification en janvier 1992, un montant estimé à 70 millions de dollars aurait pu éventuellement être recouvré auprès du gouvernement fédéral.

En mai 1992, le ministère a annoncé des plans pour identifier les bénéficiaires admissibles à des revenus d'autres sources, comme le Régime de pensions du Canada, et pour les aider à obtenir de tels revenus.

3.03

PRÉVENTION ET DÉTECTION DES FRAUDES

Le ministère a établi des directives sur les fraudes. Mais nous avons noté que les efforts faits au niveau de la prévention et de la détection des fraudes étaient insuffisants.

Le ministère a 15 agents d'évaluation de l'admissibilité qui se spécialisent dans l'examen et la collecte d'informations utilisées comme justificatifs dans les décisions d'admissibilité, les procès civils et les poursuites criminelles. Les allégations qui sont le plus souvent soumises à une enquête portent sur la non déclaration de gains, l'encaisse de chèque dupliqué, la déclaration de personnes à charge non admissibles, la non déclaration d'actif et la non déclaration d'un conjoint.

Nous avons examiné les dossiers de plus de 100 cas de parents seuls soutiens de famille. Dans trois cas, les éléments de preuve suggéraient que les bénéficiaires vivaient avec leurs conjoints légaux. Par exemple :

- Quatre plaintes avaient été déposées en deux années, alléguant que le conjoint vivait à l'adresse du bénéficiaire. Les mesures de suivi préconisées, conformément à la politique du ministère, n'avaient pas été appliquées. À deux reprises, le bénéficiaire avait signé une déclaration disant que son conjoint ne résidait pas au même domicile. Le ministère a découvert que le conjoint utilisait la même adresse, et pourtant aucune enquête officielle n'a été menée.

En dépit des procédures en place pour donner suite aux fraudes potentielles, le ministère ne cherchait pas fermement à poursuivre les suspects ou à obtenir une restitution. Par exemple :

- Le ministère a découvert qu'un bénéficiaire et son conjoint avaient travaillé à temps plein durant plus de trois années, sans déclarer tous leurs revenus. Cette fraude présumée a coûté 25 000 dollars au ministère. Celui-ci n'a intenté ni procès civil ni poursuites criminelles. Le bureau ministériel responsable de cette affaire nous a informés qu'il n'intentait pas de poursuites pour les fraudes de cette nature.
- Un bénéficiaire seul soutien de famille a vécu avec son conjoint de fait pendant plus de cinq ans. Ce bénéficiaire a été accusé et reconnu coupable de fraude. En 1987, la cour a ordonné la restitution de 26 000 dollars; elle a émis un bref de saisie et de vente de la maison du bénéficiaire. De plus, le conjoint de fait a signé un billet à ordre pour rembourser le ministère. Jusqu'à présent, le ministère n'a reçu aucun remboursement; il n'a pas mis à exécution le bref de saisie.

Étant donné la nature des fraudes, le ministère ne peut pas quantifier précisément leur étendue globale. Toutefois, en 1987, un consultant retenu par la Commission de révision de l'aide sociale avait conclu que les fraudes d'aide sociale représentaient au moins entre 2,59 et 3,66 pour cent du total des paiements d'aide sociale en Ontario. Si l'on applique ces pourcentages aux paiements de prestations familiales, d'un total de 2,73 milliards de dollars, la perte résultant des fraudes se situerait entre 70 millions et 100 millions de dollars pour l'année financière 1991/1992.

Le ministère engage actuellement 35 agents supplémentaires d'évaluation de l'admissibilité. Récemment, il a rédigé

l'ébauche d'un nouveau manuel de politiques et procédures. En mai 1992, il a fait savoir que, grâce à ce nouveau personnel, il serait mieux en mesure de détecter et de réduire les fraudes, pour s'assurer que les bénéficiaires du système sont effectivement des gens dans le besoin.

PAIEMENTS EXCÉDENTAIRES

Il y a paiements excédentaires quand les allocations versées surpassent les montants auxquels ont droit les bénéficiaires des prestations familiales. Les paiements excédentaires causés essentiellement par des retards, du fait que les bénéficiaires ne signalent pas des changements survenus dans leur situation personnelle ou familiale, ne dévoilent pas, ou ne présentent pas exactement certains faits, sont considérés recouvrables par le ministère. Au 31 mars 1992, ces paiements excédentaires atteignaient un total d'environ 140 millions de dollars, dont 80 millions étaient dus par des bénéficiaires actifs et 60 millions par des bénéficiaires non actifs (anciens bénéficiaires). De plus, des paiements excédentaires se chiffrant au total à plus de 50 millions de dollars ont été radiés comme non recouvrables par le ministère durant les cinq dernières années.

Les paiements excédentaires résultant d'un trop-payé dû à une erreur du ministère ne sont pas considérés recouvrables. Pour l'année financière 1991/1992, ces paiements excédentaires se chiffraient au total à un million de dollars.

RECOUVREMENT DES PAIEMENTS EXCÉDENTAIRES

Le recouvrement des paiements excédentaires auprès des bénéficiaires actifs se fait généralement par une retenue moyenne de cinq pour cent sur leur allocation mensuelle, jusqu'à remboursement complet. Nous avons conclu que le recouvrement des paiements excédentaires auprès des bénéficiaires actifs était généralement satisfaisant.

Dans le cas des paiements excédentaires recouvrables auprès des bénéficiaires non actifs (anciens bénéficiaires), le ministère s'efforce de négocier avec eux un plan de remboursement. S'il n'obtient pas de résultats, ou si le bénéficiaire manque à ses engagements de remboursement pendant plus de 60 jours, la question doit être référée au Service central de recouvrement, au ministère des Services gouvernementaux. Nous avons étudié les tentatives faites par le ministère pour recouvrer les 60 millions de dollars que lui devaient d'anciens bénéficiaires. Nous avons conclu que ces tentatives étaient inadéquates :

- Dans 70 pour cent des cas étudiés, pas la moindre partie de la dette en souffrance n'avait été repayée. Nous avons estimé que durant l'année financière 1991/1992, le ministère avait perçu moins de trois pour cent des paiements excédentaires en souffrance. Le programme de recouvrement du ministère était fondé sur un remboursement volontaire. Il ne se prévalait pas de recours juridiques.
- Nous avons noté que les comptes en souffrance étaient rarement référés au Service central de recouvrement, au ministère des Services gouvernementaux, conformément à la politique du ministère. Le Service central de recouvrement obtient de meilleurs résultats de collecte que le ministère. Par exemple, un paiement excédentaire de 38 000 dollars avait été signalé en 1988, du fait qu'un ancien bénéficiaire ne vivait pas comme seul soutien de famille. Des relevés mensuels informatisés avaient été envoyés au bénéficiaire jusqu'en août 1991, quand les relevés sont revenus par retour du courrier. Aucune autre mesure n'a été prise, et aucun paiement n'a été perçu jusqu'à présent. Bien que ce cas soit en souffrance depuis trois ans, il n'a pas été référé au Service central de recouvrement.

L'un des facteurs qui contribue aux efforts insuffisants de recouvrement des paiements excédentaires est le manque de personnel affecté à ce service. Le ministère a indiqué

que le recouvrement des paiements excédentaires auprès des anciens bénéficiaires était d'importance secondaire par rapport à la gestion des cas actifs.

RADIATIONS DES PAIEMENTS EXCÉDENTAIRES

Pour radier un paiement excédentaire, il faut en obtenir l'autorisation par décret. La méthode suivie pour évaluer les paiements excédentaires non recouvrables à radier variait dans les trois bureaux que nous avons visités. L'un de ces bureaux avait délégué aux travailleurs sociaux personnels l'entière responsabilité d'évaluer les radiations; un deuxième avait affecté un employé au traitement de tous les paiements excédentaires; le troisième ne faisait aucune évaluation en vue de radiations.

3.03

La politique du ministère permet de recommander une radiation uniquement si le bénéficiaire n'a pas les moyens financiers de repayer sa dette. Toutefois, nous avons noté que des paiements excédentaires étaient couramment radiés sans une telle évaluation. La raison donnée dans 60 pour cent des radiations étudiées par nous était la suivante : on ignorait où trouver les anciens bénéficiaires. Or rien n'indiquait que le moindre effort avait été tenté pour retrouver ces bénéficiaires. Par exemple :

- Le paiement d'allocations à un bénéficiaire a été arrêté en août 1988, le paiement excédentaire étant alors de 23 000 dollars. Le bénéficiaire a remboursé 10 dollars en 1988 et 21 dollars en 1989. Ses relevés mensuels sont revenus par retour du courrier en février 1990, sans adresse à suivre. Aucun autre effort n'a été tenté pour trouver le bénéficiaire, le paiement excédentaire a été radié.

Le ministère du Trésor et de l'Économie exige qu'on poursuive les tentatives de recouvrement même après radiation. Or certains anciens bénéficiaires recevaient de nouveau des prestations familiales, après radiation d'un trop-payé. Les paiements excédentaires précédemment radiés n'avaient pas été réintégrés en vue d'un recouvrement.

Selon nos estimations, 2,6 millions de dollars de paiements excédentaires radiés en 1988/1989 et 1989/1990 étaient dus par des bénéficiaires qui percevaient à nouveau des prestations familiales. Comme le ministère recouvre les paiements excédentaires auprès des bénéficiaires actifs en retenant cinq pour cent de leur allocation mensuelle de base, on en déduit qu'il a renoncé de fait à percevoir plus de 300 000 dollars par an auprès de ces premiers bénéficiaires.

PRÉVENTION DES PAIEMENTS EXCÉDENTAIRES

Certains bénéficiaires perçoivent intégralement leurs prestations familiales en attendant des revenus d'autres sources. Leurs prestations sont ensuite rajustées quand ils commencent à recevoir ces revenus supplémentaires. Les pensions d'invalidité allouées en vertu du Régime de pensions du Canada en sont un exemple.

Le Régime de pensions du Canada verse rétroactivement des pensions d'invalidité pendant jusqu'à 12 mois. Un paiement excédentaire a lieu quand le bénéficiaire perçoit intégralement ses prestations familiales, et reçoit par la suite un paiement rétroactif de pension une fois que celle-ci a été approuvée. Pour éviter un paiement excédentaire, un bénéficiaire peut demander au gouvernement fédéral d'envoyer le paiement rétroactif directement au ministère, conformément à la *Loi sur le Régime de pensions du Canada*.

Nous avons observé que généralement le ministère ne recevait pas de cession des paiements rétroactifs. Nous avons estimé que, pour une durée de neuf mois dans l'année civile 1991, au moins 1 000 bénéficiaires ont reçu un paiement rétroactif du Régime de pensions du Canada. Cependant, selon les dossiers du ministère, moins de 200 paiements rétroactifs, représentant au total 700 000 dollars, ont été remis au ministère.

Pour les 800 autres bénéficiaires, nous avons estimé à 3 millions de dollars les paiements excédentaires résultant d'une non-cession des paiements rétroactifs, ou de la non-collecte de ces paiements par le ministère. Par exemple :

- En mars 1987, un bénéficiaire a demandé une pension d'invalidité au Régime de pensions du Canada. Il a signé un formulaire de consentement pour céder au ministère le paiement rétroactif du gouvernement fédéral. Ce formulaire n'a jamais été envoyé au bureau du Régime de pensions du Canada. Par conséquent, le bénéficiaire a reçu par la suite un chèque de pension d'invalidité rétroactive, mais n'a pas payé les 13 500 dollars qu'il avait reçus au ministère. Le ministère a enregistré ce montant comme paiement excédentaire, qu'il recouvre actuellement, conformément à la politique du ministère, en retenant environ 30 dollars par mois sur les prestations familiales du bénéficiaire.

En mai 1992, le ministère a annoncé qu'il déploierait tous les efforts possibles pour rationaliser le système, afin de minimiser les paiements excédentaires et de mieux recouvrer les trop-payés auprès des anciens clients du système d'aide sociale.

PENSION ALIMENTAIRE ET SOUTIEN DES ENFANTS

Le ministère verse environ 1,3 milliard de dollars par an à plus de 140 000 parents seuls soutiens de famille. Certains de ces bénéficiaires reçoivent de leurs conjoints des paiements de pension alimentaire ou de soutien des enfants. Le ministère déduit ces paiements des allocations mensuelles payables à ces bénéficiaires. Selon nos estimations, actuellement, les bénéficiaires reçoivent ainsi plus de 50 millions de dollars, qui sont retenus de leurs allocations.

Le ministère a élaboré des procédures détaillées pour guider le personnel et aider les parents seuls soutiens de famille à obtenir les pensions alimentaires et le soutien des enfants. Nous avons passé en revue ces procédures et plus de 100 dossiers de parents seuls soutiens de famille. Nous sommes arrivés au conclusions suivantes :

- Dans plus de 70 pour cent des cas, les bénéficiaires n'avaient reçu aucun soutien, ou n'avaient reçu qu'un soutien nominal. Dans bien des cas, les preuves suggéraient que les bénéficiaires n'avaient pas fait des efforts raisonnables pour obtenir le soutien de leurs conjoints. Le ministère n'avait réduit les allocations mensuelles pour aucun de ces bénéficiaires, bien qu'il en ait l'autorité en vertu de la *Loi sur les prestations familiales*.
- Les procédures du ministère n'étaient pas adéquatement suivies dans plus de 50 pour cent des cas. Par exemple, un bénéficiaire a obtenu des prestations familiales en avril 1991, en tant que seul soutien de famille. Le conjoint a proposé de payer 100 dollars par mois pour le soutien des enfants. Aucune suite n'a été donnée à cette offre, et le bénéficiaire n'a reçu aucun soutien.
- L'une des raisons premières de renoncer à obtenir un soutien est qu'on ignore où réside le conjoint. La politique du ministère exige qu'on passe périodiquement en revue ces cas, pour déterminer si les circonstances ont changé. Cependant, dans 70 pour cent des cas que nous avons examinés, les renonciations n'étaient pas passées en revue périodiquement. Selon nos estimations, il y a 40 000 cas de la sorte dans la province.
- Les travailleurs sociaux personnels sont tenus de s'assurer que le montant des paiements de soutien sont adéquats, compte tenu des moyens financiers du conjoint. Nous avons noté que ce point ne faisait pas l'objet d'un examen quand la situation du conjoint changeait. Ainsi, un bénéficiaire a négocié un soutien de 50 dollars par mois en février 1989. Ce montant était alors considéré approprié, car son conjoint était au chômage. Mais les mises à jour du dossier montraient que le conjoint avait trouvé un emploi à plein temps par la suite. Or le bénéficiaire continuait de recevoir 50 dollars par mois, car la pertinence de ce montant n'avait pas

été reconsidérée. L'un des bureaux que nous avons visités a expliqué que les décisions des tribunaux et les accords privés n'étaient pas revus pour déterminer la pertinence des paiements, et ceci à cause de la charge de travail.

Le ministère ne dispose que de 50 travailleurs en soutien parental pour aider les parents seuls soutiens de famille à trouver le domicile de leurs conjoints, et à obtenir d'eux un soutien. Le ministère a déterminé que les économies directes résultant d'un soutien parental surpassent les coûts de recherche, dans un rapport de 14 contre 1. Par conséquent, il pourrait réaliser des économies considérables si le service de soutien parental prenait plus d'ampleur.

3.03

Un nouveau texte de loi sur le soutien de famille est entré en vigueur en mars 1992. Ce texte de loi fait de l'Ontario la première province à autoriser des retenues salariales obligatoires pour les paiements de soutien de famille ordonnés par les tribunaux.

De plus, en mai 1992, le ministère a annoncé des plans pour engager de nouveaux employés qui seront affectés au soutien parental.

ADMISSIBILITÉ

Alors que le Programme d'aide sociale générale accorde une aide à court terme aux personnes dans le besoin, le Programme de prestations familiales leur apporte une aide à long terme.

Pour bénéficier de cette aide, les demandeurs doivent remplir deux critères fondamentaux. Premièrement, ils doivent appartenir à l'une des deux catégories d'admissibilité définies dans la *Loi sur les prestations familiales* et ses règlements. Ces catégories comprennent les parents seuls soutiens de famille, les handicapés, les personnes âgées, les parents d'enfants handicapés, et les personnes inscrites à un programme de réadaptation professionnelle. Deuxièmement, les demandeurs doivent prouver qu'ils ont besoin d'aide. Si les demandeurs ont des actifs ou des revenus supérieurs à certains montants déterminés, ils sont censés subvenir à leurs besoins, et ne peuvent donc bénéficier des allocations ou prestations.

ADMISSIBILITÉ DE BASE

Nous avons examiné un échantillon représentatif de 300 dossiers dans les trois bureaux du ministère que nous avons visités, pour déterminer si les bénéficiaires étaient admissibles à l'aide sociale, conformément à la *Loi sur les prestations familiales*. Voici ce que nous avons noté :

- Les 167 bénéficiaires qui étaient aveugles, handicapés, ou «inaptes au travail en permanence» étaient tous reconnus authentiquement admissibles, conformément à la *Loi sur les prestations familiales*. Mais dans trois cas, les bénéficiaires avaient reçu une augmentation de prestations pour un conjoint «inapte au travail en permanence», alors que ce conjoint n'avait pas droit à cette classification. Le ministère avait versé 10 000 dollars en paiements excédentaires à ces bénéficiaires.
- Parmi les 104 seuls soutiens de famille, l'admissibilité des personnes à charge était contestable dans trois cas. Par exemple, dans un des cas, le bénéficiaire avait reçu une augmentation d'allocation pour un enfant à la charge de la Société d'aide à l'enfance. Le ministère avait versé 9 000 dollars de plus dans ces trois cas, considérant que ces personnes à charge étaient admissibles.
- Le ministère avait correctement déterminé l'admissibilité de base des 29 autres bénéficiaires de notre échantillon, qui étaient des personnes âgées, des personnes inscrites à un programme de réadaptation professionnelle, ou des parents d'enfants handicapés.

Nous avons également examiné chacun des 300 cas pour déterminer si les bénéficiaires avaient des actifs supérieurs aux limites imposées en vertu de la loi. Nous avons découvert six clients dont les actifs surpassaient ces limites. Par exemple, un

bénéficiaire avait 8 000 dollars en banque, alors que la limite est de 5 500 dollars. Dans trois cas, les bénéficiaires étaient propriétaires d'une voiture alors que, contrairement aux directives ministérielles, la nécessité du véhicule n'avait pas été établie.

L'envergure de notre vérification s'est limitée à l'examen des renseignements contenus dans chacun des dossiers. Nous avons accepté ces renseignements, à moins d'y déceler des contradictions évidentes. Nous ne pouvons pas attester l'exactitude, ni l'intégralité, des renseignements divulgués par les bénéficiaires.

Exception faite des points ci-dessus, nous avons généralement conclu que le ministère établissait correctement l'admissibilité de base des bénéficiaires.

VÉRIFICATION DES RENSEIGNEMENTS DES CLIENTS

Les personnes qui ont besoin d'aide financière rencontrent un travailleur social personnel pour remplir un formulaire de demande. Les renseignements donnés par le demandeur servent à déterminer son admissibilité, ainsi que le montant de l'aide qui lui est accordée. Le travailleur social personnel est tenu d'inspecter les documents du demandeur, comme son certificat de naissance, ses relevés de loyer, et ses fiches de salaire. Le cas échéant, ces renseignements doivent être mis à jour et vérifiés chaque année.

Nous avons découvert que les renseignements utilisés pour déterminer l'aide accordée n'était pas toujours vérifiés, soit au moment de la demande, soit lors des mises à jour annuelles. Par exemple :

- La plupart des bénéficiaires reçoivent une allocation variable de logement, qui dépend du coût du loyer, de l'hypothèque, des taxes foncières, du chauffage, des services publics et autres. Si ces coûts ne sont pas correctement vérifiés, l'allocation mensuelle payée peut être incorrecte. Nous avons noté que dans 27 pour cent des cas, les coûts réels n'avaient pas été revus. Par exemple, un bénéficiaire avait déménagé dans un logement locatif en septembre 1988. Jusqu'à la fin de 1991, il avait continué de recevoir une allocation pour les taxes foncières, le chauffage et les services publics, qu'il ne payait plus. L'absence de vérification avait entraîné un paiement excédentaire de 5 000 dollars au bénéficiaire.
- L'allocation mensuelle payée au bénéficiaire varie selon le nombre d'enfants à charge et leur âge. Il est donc obligatoire de vérifier la date de naissance de toutes les personnes à charge. Dans 12 pour cent des cas que nous avons revus, parmi les bénéficiaires avec personnes à charge, la date de naissance d'un enfant à charge n'avait jamais été vérifiée. Ainsi, une requête de vérification de la naissance envoyée au registrateur général en 1989 était revenue avec la mention «pas de dossier». Aucune mesure de suivi n'avait été prise pour vérifier l'existence ou la parenté de cet enfant.
- Les parents d'enfants gravement handicapés perçoivent des prestations, pour les aider à faire face aux coûts permanents entraînés par ce handicap. Le montant des prestations est fonction du coût des besoins particuliers inhérents au handicap, et du revenu des parents. Dans notre échantillon, nous avons contesté les montants payés à quatre des 11 parents, dont les revenus n'avaient pas été déclarés ou vérifiés annuellement, comme requis.

Selon nos estimations, le ministère a versé 30 millions de dollars en paiements excédentaires de prestations familiales, à l'échelle de la province, faute d'une vérification adéquate des renseignements fournis par les clients. Une vérification faite dans un bureau régional en 1991 par la Direction de la vérification et de la révision du ministère a estimé les paiements excédentaires à 50 millions de dollars, compte tenu d'un taux d'erreur de 2,3 pour cent pour l'ensemble de la province.

3.03

MISES À JOUR DES RENSEIGNEMENTS DES CLIENTS

La politique du ministère est de revoir chaque cas annuellement, pour s'assurer que les bénéficiaires restent admissibles et que le montant correct de prestations leur est payé. Les travailleurs sociaux personnels rencontrent les parents seuls soutiens de famille, chaque année, pour remplir un rapport de mise à jour des renseignements des clients. Ils rencontrent la plupart des autres bénéficiaires une fois tous les trois ans. Dans les deux années qui séparent ces rencontres, ces autres bénéficiaires doivent remplir un rapport de mise à jour et l'envoyer au ministère.

Nous avons noté que les mises à jour annuelles n'avaient pas été faites durant plus d'une année pour près de 15 pour cent des bénéficiaires vérifiés. Par exemple :

- Un bénéficiaire a obtenu des prestations en février 1987. Le plus récent des rapports de mise à jour des renseignements des clients datait de décembre 1988.
- Un autre bénéficiaire a obtenu des prestations en avril 1987. Il a envoyé des rapports annuels de 1988 à 1991. Cependant, aucun travailleur social n'est entré en contact personnel avec le bénéficiaire depuis que celui-ci a obtenu des prestations. Conformément à la politique du ministère, un rapport de mise à jour des renseignements des clients aurait dû être rempli en avril 1990.
- Un rapport de mise à jour des renseignements concernant un parent seul soutien de famille n'avait pas été actualisé depuis juin 1989. Ce client avait déclaré des gains salariaux jusqu'en septembre 1990. En octobre 1991, une retenue était toujours faite sur ses prestations, pour ces gains salariaux, dont le chiffre avait été donné il y avait plus d'une année.
- Le dossier d'un bénéficiaire n'avait pas été actualisé depuis juin 1990. Nous avons demandé pourquoi cette personne ne recevait pas de pension du Régime de pensions du Canada. Le ministère a donc examiné ce cas et a découvert que le bénéficiaire recevait en fait une pension depuis décembre 1990. Résultat, ce bénéficiaire avait reçu un paiement excédentaire d'environ 9 000 dollars.

Par suite du manque de renseignements actualisés dans les dossiers des bénéficiaires que nous avons examinés, il était difficile, voire impossible, de déterminer si les bénéficiaires percevaient un montant correct de prestations.

RÉPONSE

Le sous-ministre des Services sociaux et communautaires a répondu à notre rapport le 14 septembre :

Bon nombre des initiatives annoncées par le ministre en mai de cette année répondront aux préoccupations exprimées dans votre rapport. Voici nos commentaires sur les points précis que vous avez soulevés dans ce rapport.

DOTATION EN PERSONNEL

J'ai apprécié que vous reconnaissiez les répercussions de la charge de cas accrue sur la capacité du ministère à s'acquitter de ses obligations envers les clients admissibles, les lois, et les contribuables. Vous avez clairement identifié le besoin de personnel supplémentaire pour remédier aux pressions de la charge de travail, qui ont contribué à bon nombre de carences dans l'administration du Programme de prestations familiales.

Au printemps, le ministère a reçu l'approbation d'engager 450 employés supplémentaires pour veiller au respect des dispositions législatives de la Loi sur les prestations familiales, maximiser les opportunités des bénéficiaires à parvenir à une autonomie financière, améliorer le service à la clientèle au niveau de l'entrée dans le système, minimiser l'inexactitude des paiements aux bénéficiaires, et renforcer l'aptitude du personnel de gestion du programme à s'acquitter de son travail.

Au 30 juin 1992, un premier contingent de 200 employés avaient été engagés; ils sont actuellement en formation. Les autres 250 employés seront engagés progressivement.

Grâce au personnel supplémentaire, le ministère sera en mesure de remédier à bon nombre des insuffisances énoncées dans votre rapport.

PENSIONS D'INVALIDITÉ

Le ministère reconnaît qu'il serait possible de réaliser des économies en s'assurant mieux que les bénéficiaires admissibles demandent les prestations du RPC auxquelles ils peuvent avoir droit. J'apprécie que vous nous ayez signalé ce point tôt dans votre vérification. Ceci a permis au ministère de promptement donner suite à votre préoccupation, en prenant des mesures pour éviter les paiements excédentaires de prestations familiales à l'avenir.

Le ministère a entrepris une étude de tous les bénéficiaires handicapés et inaptes au travail en permanence qui ne reçoivent pas de pension du RPC. Nous avons avisé les bénéficiaires qui pourraient être admissibles au RPC qu'ils devraient faire une demande. Nous surveillons les résultats pour nous assurer que, le cas échéant, les prestations sont rajustées en temps voulu. Une fois cette étude terminée, le ministère pourra quantifier les économies réelles résultant de cette activité.

Nous avons également enjoint au personnel d'améliorer les méthodes suivies pour renseigner les demandeurs/bénéficiaires sur les autres revenus auxquels ils pourraient avoir droit, d'indiquer très clairement qu'ils doivent chercher à obtenir ces revenus, d'utiliser le formulaire de cession qui autorise le remboursement de tout arriéré au Trésorier de l'Ontario.

Le ministère modifie également son système informatisé, pour permettre aux employés de mieux suivre les cas qui mettent en jeu l'obtention d'un autre revenu.

PRÉVENTION ET DÉTECTION DES FRAUDES

Au 30 juin 1992, 30 agents d'évaluation de l'admissibilité avaient été engagés. L'augmentation de ces effectifs permettra de mieux prévenir, détecter et poursuivre les cas de fraude, et recouvrer les fonds excédentaires.

Le ministère reconnaît qu'il n'est pas possible actuellement de quantifier précisément l'étendue des fraudes. Nous mettons au point un système automatisé de données qui nous permettra de mieux évaluer l'envergure des fraudes, et de concentrer nos efforts de sorte à les minimiser.

PAIEMENTS EXCÉDENTAIRES

RECOUVREMENT DES PAIEMENTS EXCÉDENTAIRES

Le ministère a intensifié ses efforts pour recouvrer les paiements excédentaires versés à des clients qui ne bénéficient plus des prestations familiales. Dans chaque bureau régional, des employés ont été chargés de s'assurer que les cas clos avec paiements excédentaires sont bien passés en revue et suivis.

Si les efforts de recouvrement n'aboutissent pas, les cas seront référés au Service central de recouvrement, au ministère des Services gouvernementaux.

Le ministère continue de travailler en collaboration avec le Service central de recouvrement, pour améliorer les méthodes de référence et de collecte, afin de mieux atteindre notre objectif commun qui est d'accroître le repaiement des dettes.

RADIATIONS DES PAIEMENTS EXCÉDENTAIRES

Le ministère reconnaît qu'il est possible d'apporter des améliorations à ses politiques et procédures de radiation des paiements excédentaires. Nous entreprendrons un examen des politiques et procédures ministérielles dans l'année qui vient et nous y apporterons des changements, pour nous assurer que le ministère ne renonce pas à recouvrer des paiements excédentaires aussi longtemps que subsiste une possibilité raisonnable de récupérer des fonds.

3.03

PRÉVENTION DES PAIEMENTS EXCÉDENTAIRES

Le ministère sait la nécessité de minimiser les paiements excédentaires incorrects aux bénéficiaires de prestations familiales. La prévention des paiements excédentaires sera bénéfique au ministère, aux clients et aux contribuables.

Les 200 premiers employés engagés pour remédier aux pressions immédiates de la charge de travail, parmi lesquels on compte 111 agents du maintien du revenu, concentreront leurs efforts sur les économies à réaliser, par exemple grâce au recouvrement des paiements excédentaires, à l'obtention d'autres sources de revenu comme les pensions du RPC et le soutien parental, à l'évaluation de l'admissibilité, aux liens avec l'emploi, et au recours accru à un dépôt direct des paiements de prestations familiales.

Les agents du maintien du revenu se montreront plus proactifs dans l'identification des schémas et des situations à hauts risques, et lors des examens faits au hasard.

Le nombre des agents d'évaluation du programme a été augmenté de 13, pour veiller à une meilleure gestion du programme grâce à des vérifications opportunes de conformité et de fonctionnement. Ceci comprend les vérifications des dossiers des clients, pour veiller à la bonne application des règlements du programme. L'intervention des AÉP supplémentaires permettra de mieux détecter les erreurs, et donc de réaliser des économies nettes en réduisant les paiements excédentaires non décelés.

PENSION ALIMENTAIRE ET SOUTIEN DES ENFANTS

Le nombre des agents de soutien parental a été augmenté de 49, pour permettre au ministère de mieux aider les clients à obtenir des accords/ordonnances de soutien, de revoir la pertinence des obligations de soutien, et de suivre les dossiers pour identifier les cas d'arriérés et faciliter le recouvrement.

Les agents du maintien du revenu recevront pour consigne de s'assurer que les renseignements sur le domicile du parent absent sont mis à jour lors de chaque examen annuel.

Comme vous le savez, la responsabilité d'exécuter les ordonnances de soutien incombe au ministère du Procureur général, qui gère le Plan de soutien familial. J'ai écrit à mon collègue de ce ministère pour solliciter sa coopération, de sorte à obtenir les services appropriés pour les clients de l'aide sociale.

ADMISSIBILITÉ

ADMISSIBILITÉ DE BASE ET VÉRIFICATION DES RENSEIGNEMENTS DES CLIENTS

Je suis heureux que vous ayez été généralement satisfait de la manière dont le ministère établissait l'admissibilité de base des bénéficiaires. Cependant, avec un personnel supplémentaire au maintien du revenu, le potentiel d'erreur sera encore réduit.

Vos conclusions confirment l'importance d'une documentation correcte dans les dossiers pour appuyer les décisions sur l'admissibilité et le droit aux prestations. Suite à un examen récent, le ministère énoncera des directives claires pour renforcer les exigences concernant la documentation.

La vérification des renseignements relatifs à la détermination de l'admissibilité est un élément clé du processus d'obligation redditionnelle. Conformément à la politique du ministère, une vérification visuelle est acceptable, aussi longtemps que cette vérification est portée aux dossiers. Je crois que le personnel vérifie les renseignements avec les clients, mais il est possible que l'inscription aux dossiers soit insuffisante.

Dans bien des cas, la vérification ne peut pas être faite au moment du contact avec le client, et il faut alors un suivi. Les pressions dues à la charge de travail ont joué sur la capacité du personnel à suffisamment faire les suivis voulus. L'embauche de personnel supplémentaire, couplée à des changements de système, contribuera à résoudre ce problème.

Nous communiquerons avec le personnel, et ferons un suivi approprié, pour qu'il comprenne clairement les exigences relatives à la documentation des dossiers.

MISES À JOUR DES RENSEIGNEMENTS DES CLIENTS

Je suis pleinement d'accord : le manque de renseignements actualisés présente un problème quand on cherche à déterminer si le montant des prestations payées aux bénéficiaires est correct.

Le manque de personnel a grandement contribué à ce problème. Une fois encore, l'embauche de nouveaux agents du maintien du revenu nous aidera à nous assurer que les évaluations d'admissibilité sont faites régulièrement.

MINISTÈRE DE LA CONSOMMATION ET DU COMMERCE :

Ascenseurs et appareils de levage

3.04

Le ministère de la Consommation et du Commerce dépense chaque année environ 4,5 millions de dollars pour s'assurer que les dispositifs de levage et d'amusement installés et exploités en Ontario permettent une utilisation sécuritaire et satisfont aux normes de sécurité pertinentes. En règle générale, dans le passé, plus de 80 pour cent de ces frais ont été récupérés sous forme de droits de permis et d'inspection.

Nous avons vérifié si l'effort d'inspection des ascenseurs était adéquat pour s'assurer que l'on respecte les normes de sécurité exigées. Notre vérification, concentrée sur les ascenseurs et appareils de levage, a été effectuée surtout à l'administration centrale du ministère. Nous avons accompagné les inspecteurs lors des visites à l'extérieur et ils nous ont fourni des renseignements au moyen de questionnaires et d'entrevues. Nous avons également interviewé des représentants d'un comité sectoriel représentant l'Association nationale des ascenseurs et escaliers roulants et l'Association des entrepreneurs d'ascenseurs du Canada.

CONCLUSIONS

L'effort d'inspection était inadéquat pour s'assurer du respect des normes de sécurité pertinentes.

- Bien que les normes du ministère exigent généralement que les ascenseurs soient inspectés tous les deux ans, les inspections se faisaient selon un cycle de cinq à six ans. En règle générale, les autres provinces suivent un cycle d'inspection annuel.
- Le ministère devait trouver une meilleure façon de fixer les priorités d'inspection et d'optimiser les ressources correspondantes. Par exemple, trois districts dont l'historique comprenait des arriérés d'inspection, des accidents mortels et des procès intentés à des entrepreneurs ne comptaient aucun inspecteur à plein temps parmi leur personnel.
- Les mesures disciplinaires prises contre les entrepreneurs d'ascenseurs qui avaient enfreint à maintes reprises d'importantes exigences de sécurité étaient inadéquates. Par exemple, le ministère a adopté des mesures disciplinaires limitées contre 22 entrepreneurs qui assuraient le maintien de 12 000 ascenseurs, malgré le fait que la performance de bon nombre de ces entrepreneurs ait été jugée inacceptable depuis 1987.
- Le ministère ne possédait pas les connaissances spécialisées en génie électronique pour pouvoir évaluer certains composants électroniques d'ascenseurs nouveaux ou existants.

HISTORIQUE

L'objectif de la Direction des appareils de levage est de réduire le risque de décès ou de blessure des usagers de ces dispositifs. Ce sont la *Loi sur les ascenseurs et appareils de levage* et les règlements connexes qui confèrent son mandat à la Direction.

La Loi exige des propriétaires d'ascenseurs qu'ils affichent bien en vue leur permis d'exploitation de l'ascenseur, permis qui est émis annuellement. Ce permis garantit uniquement que l'ascenseur a subi avec succès une inspection initiale, puisqu'on

n'exige pas de réinspection pour renouveler le permis chaque année.

Les principales activités de la Direction en ce qui concerne les ascenseurs et appareils de levage sont :

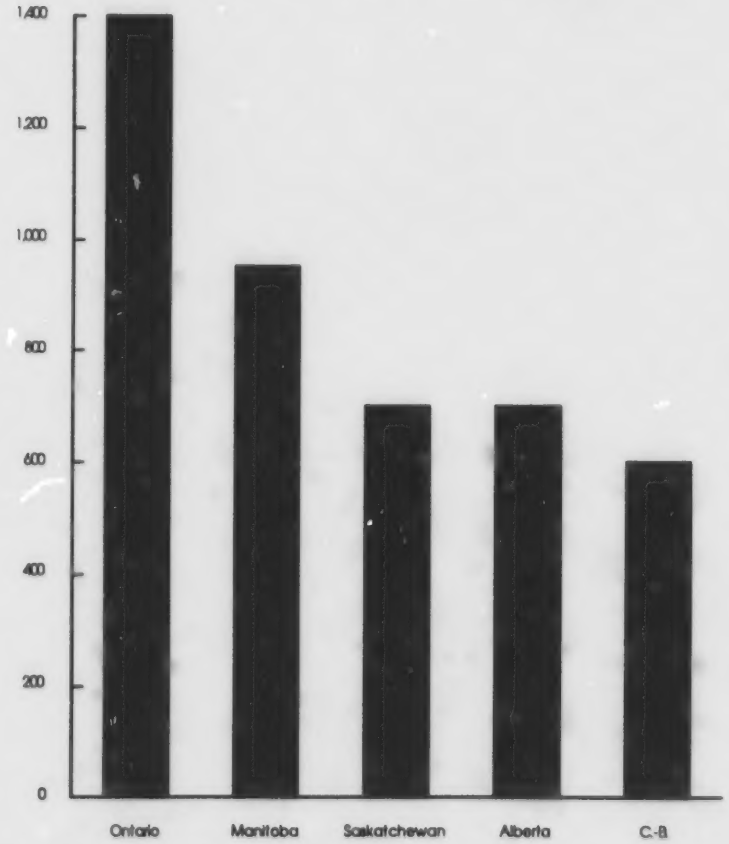
- l'enregistrement et l'examen de la conception technique des dispositifs nouveaux ou modifiés;
- l'inspection initiale et l'approbation de tels dispositifs avant leur mise en exploitation;
- les inspections régulières des installations existantes;
- l'enregistrement et la surveillance des entrepreneurs d'ascenseurs qui installent, entretiennent et réparent ces dispositifs; et
- les enquêtes sur les plaintes et incidents se rapportant à la sécurité.

Au moment de notre vérification, les effectifs de la Direction étaient d'environ 70 personnes dont 25 inspecteurs d'ascenseur qualifiés, neuf inspecteurs d'ascenseur stagiaires et 22 préposés au traitement des permis d'ascenseur et à l'enregistrement des conceptions des entrepreneurs et ingénieurs. Le reste du personnel assurait le soutien technique et administratif et s'occupait des dispositifs d'amusement.

La Direction a la responsabilité d'environ 35 000 ascenseurs et appareils de levage, dont la plupart sont des ascenseurs pour passagers. Parmi les autres appareils de levage figurent les escaliers roulants, les monte-charges et les treuils.

Le nombre de tels appareils en Ontario a augmenté de 45 pour cent depuis 1978. Cependant,

Nombre approximatif d'installations (ascenseurs et appareils de levage) par inspecteur – par province



le nombre d'inspecteurs pour ces appareils a diminué de 34 pour cent. En Ontario, le taux d'installations par inspecteur est environ deux fois supérieur à celui de certaines autres provinces, comme l'indique le graphique précédent.

D'après les dossiers du ministère, les services d'entretien d'environ 90 pour cent des ascenseurs en Ontario sont assurés par 1 600 mécaniciens travaillant pour 200 entrepreneurs généraux. Les autres ascenseurs sont entretenus par 1 300 mécaniciens employés directement par 300 propriétaires d'immeubles.

3.04

COMMENTAIRE

FRÉQUENCE DES INSPECTIONS

Un effort d'inspection très visible peut fortement réduire les incidents de non-conformité à la Loi et aux règlements, minimisant ainsi les risques de sécurité du grand public en ce qui concerne les ascenseurs. Ceci est d'autant plus important que les mécaniciens ne sont pas membres d'un métier réglementé ou régi par des permis.

Cette situation a été corroborée par l'industrie des ascenseurs, les inspecteurs du ministère et les enquêtes du coroner. En fait, les normes du ministère exigent l'inspection régulière de pratiquement tous les ascenseurs de la province, au moins une fois tous les deux ans. Ces normes correspondent en gros à celles des autres provinces, qui s'efforcent généralement de réaliser un cycle d'inspection annuel, et qui y parviennent.

Notre vérification a révélé qu'en moyenne, un ascenseur ontarien est réinspecté seulement une fois tous les cinq à six ans.

Il s'agit là d'une diminution considérable par rapport à 1978, quand l'inspection des ascenseurs en Ontario se faisait annuellement, en moyenne. Plus précisément :

- Quarante pour cent environ des ascenseurs en Ontario étaient en arriéré d'inspection. Ces arriérés allaient de 12 pour cent dans un district à 62 pour cent dans un autre.
- Deux tiers des 6 000 ascenseurs installés au cours des quatre dernières années n'avaient pas été réinspectés depuis leur installation.

De plus, nous avons remarqué ce qui suit :

- Les taux de non-conformité avaient pratiquement doublé au cours des 10 dernières années. En 1992, 50 pour cent des inspections ont révélé des non-conformités nécessitant un suivi, comparativement à 24 pour cent en 1981. Vu l'actuel arriéré d'inspection, l'étendue des non-conformités non décelées pourrait être considérable.
- La nature et l'étendue de la non-conformité se sont également aggravées. Au moment de notre vérification, les dérogations représentaient en moyenne 2,6 contraventions par inspection, comparativement à 1,3 en 1978, et ces contraventions étaient plus graves.
- Le nombre d'accidents mineurs était passé de 384 en 1988 à 508 en 1990.
- Les jurys de coroners enquêtant sur les accidents d'ascenseur mortels ont recommandé que l'on augmente la fréquence des inspections.

D'après une étude effectuée récemment par le ministère, le coût d'inspecteurs supplémentaires pourrait être plus que compensé par les droits d'inspection perçus pour leurs services.

PORTÉE DES INSPECTIONS

Nous avons reconnu qu'une bonne partie des arriérés d'inspection pourrait être expliquée par le fait que le nombre d'ascenseurs et d'appareils de levage avait presque doublé depuis 1978 tandis que le nombre d'inspecteurs d'ascenseurs avait diminué. À une époque où les ressources sont limitées, il importe tout particulièrement que la Direction définisse les priorités opérationnelles les plus critiques et fasse l'allocation des ressources en conséquence.

Les entretiens avec le personnel du ministère et les représentants de l'industrie des ascenseurs ont révélé que le facteur clé, afin que les ascenseurs restent en bon état de fonctionnement, était l'entretien continu par les mécaniciens des entrepreneurs. Bien que la Direction cote le rendement des entrepreneurs d'ascenseurs, le lien entre cette cote et la fréquence des inspections nous a semblé pratiquement inexistant.

Par exemple, presque 35 pour cent des ascenseurs en Ontario sont entretenus par 22 entrepreneurs dont le rendement a été régulièrement déclaré inacceptable par le ministère, et pour certains entrepreneurs cette cote remonte à 1987. Malgré ce risque, ces installations ne faisaient pas l'objet d'inspections plus fréquentes.

En examinant l'affectation des inspecteurs, nous avons noté que, malgré un historique d'arriérés d'inspection, d'accidents mortels et de procès intentés aux entrepreneurs, trois districts en Ontario n'avaient pas d'inspecteurs à plein temps. Par conséquent, ils avaient des arriérés d'inspection considérables. Nous avons recommandé que l'on affecte des inspecteurs à ces districts, à temps partiel, pour réduire l'arriéré actuel.

La Direction des appareils de levage a reconnu la nécessité d'améliorer cet aspect de son exploitation; elle met au point actuellement une base de données pour mieux pouvoir fixer ses priorités d'inspection en fonction du risque.

APPLICATION

La *Loi sur les ascenseurs et appareils de levage* exige du ministère qu'il enregistre et surveille tous les entrepreneurs qui installent, entretiennent et réparent les ascenseurs et appareils de levage. L'esprit de la Loi veut que les entrepreneurs aient un nombre adéquat de mécaniciens compétents qui connaissent bien cette loi et ses règlements connexes.

Le ministère a divers pouvoirs, en vertu de la Loi, pour faire face à un rendement inacceptable de la part d'un entrepreneur. Ces pouvoirs comprennent : fermer une installation jusqu'à ce qu'elle soit conforme, convoquer des audiences et émettre des avertissements, révoquer ou suspendre des permis, intenter des poursuites.

Nous avons constaté que les mesures disciplinaires contre les 22 entrepreneurs, dont bon nombre avaient reçu continuellement une cote de rendement inacceptable depuis 1987, étaient inadéquates. Par exemple :

- Malgré ce rendement continuellement inacceptable, il n'y a eu qu'un petit nombre d'audiences disciplinaires et de tentatives de poursuite. Aucun de ces contravenants permanents ne s'était vu révoquer voire même suspendre temporairement son enregistrement.
- Les audiences disciplinaires se rapportaient généralement à un cas précis; on ne se penchait pas sur l'ensemble d'un mauvais rendement. De plus, les tentatives de poursuite se limitaient généralement aux situations où il y a eu blessure grave ou décès.
- Un tel entrepreneur assurant l'entretien de 13 pour cent des ascenseurs de la province avait eu une cote inacceptable depuis 1988 et avait été poursuivi avec succès en rapport avec un décès survenu en 1989. Aucune mesure disciplinaire ultérieure n'a été prise malgré un mauvais rendement qui s'est poursuivi ainsi que des plaintes pour contraventions graves à la sécurité.

La Loi a clairement doté la Direction des appareils de levage des moyens nécessaires pour protéger la sécurité du public. Bien que ces mesures doivent être appliquées judicieusement, dans les situations où les entrepreneurs manquent systématiquement de satisfaire aux normes de sécurité exigées, la Direction des appareils de levage doit être disposée à prendre les mesures appropriées pour garantir la conformité aux normes établies.

CONNAISSANCES SPÉCIALISÉES

Nos entretiens avec les fonctionnaires de la Direction ainsi qu'avec l'industrie des ascenseurs ont révélé que la technologie avait beaucoup évolué dans ce domaine au cours des 30 dernières années, particulièrement en ce qui concerne l'aspect électronique. Les commandes électroniques constituent d'importants éléments de sécurité visant à éviter que :

- les ascenseurs se déplacent lorsque les portes sont encore ouvertes;
- les portes du puits d'ascenseur s'ouvrent lorsque l'ascenseur n'est pas là; et
- les portes se referment sur les passagers.

La Direction des appareils de levage ne disposait pas des connaissances spécialisées en génie électronique nécessaires pour examiner et tester à fond les nouvelles installations d'ascenseur.

Selon l'estimation des gérants de la Direction, il se peut qu'environ 10 000 ascenseurs ne soient pas conformes aux normes de sécurité en vigueur. De plus, dans certains cas, les fabricants d'ascenseurs ont informé le ministère, après des décennies d'exploitation de certains ascenseurs, que ceux-ci avaient des lacunes potentiellement dangereuses.

3.04

RÉPONSE

Le sous-ministre responsable de la Consommation et du Commerce a répondu à notre rapport le 10 septembre :

La direction du ministère se rend compte du fait que le niveau d'activité d'inspection régulière au sein de la Direction a connu une baisse au cours des cinq dernières années, tandis que le taux installations/inspecteur a augmenté. Afin de s'assurer que l'on minimise les risques de sécurité du public, la Direction a entrepris un certain nombre d'initiatives importantes pour favoriser la productivité tout en respectant ses obligations d'austérité financière.

En plus des initiatives particulières décrites [ci-après], le ministère continue à examiner d'autres mécanismes de financement et options de prestation de services pour augmenter les ressources de la Division des normes techniques.

CONCLUSIONS

Nous ne sommes pas d'accord avec la conclusion selon laquelle les efforts d'inspection étaient inadéquats pour assurer la conformité aux normes de sécurité.

Point nº 1

Un cycle d'inspection de deux ans pour les ascenseurs n'est pas nécessairement requis pour chaque appareil si l'on veut protéger la sécurité du public. Bien que de nombreuses provinces fassent une inspection annuelle, les cycles d'inspection varient quand même. En Alberta, les inspections se font tous les deux ans et en Colombie-Britannique tous les 30 mois. La fréquence d'inspection nécessaire dépend de nombreux facteurs : le type de composants de l'appareil, son historique d'entretien et le type d'action corrective ordonnée pour l'appareil. De par leur conception, les ascenseurs comprennent de nombreux systèmes redondants pour s'assurer qu'un système d'appoint prend la relève dès qu'il y a défaillance d'un système primaire. Suite à une inspection, on émet parfois des ordonnances correctives

concernant des violations relativement mineures du code plutôt que des violations risquant d'entraîner des atteintes graves à la sécurité. Compte tenu des différences entre les divers appareils de levage, cela a peu de sens de parler d'un cycle d'inspection moyen.

La Direction des appareils de levage établit actuellement un système automatisé d'émission des permis, d'enregistrement et d'inspection, qui mettra à la disposition des gestionnaires un outil sophistiqué de gestion du risque. La phase I du Système de référence croisée des données d'inspection, de conception et de génie (INDEX) a été mise en œuvre. On prévoit que la phase II, c'est-à-dire le système d'inspection, sera réalisée à l'automne 1992. Une fois la nouvelle base de données complètement remplie, la Direction pourra relier entre eux l'historique d'inspection d'un appareil de levage, ses spécifications techniques ainsi que le dossier de rendement de son entrepreneur de maintenance pour définir un cycle d'inspection régulier basé sur les risques déterminés pour chaque appareil. Ce cycle pourra être annuel, mais il pourra aussi aller jusqu'à cinq à six ans.

Point nº 2

La Direction des appareils de levage ne dispose pas du nombre d'inspecteurs nécessaire pour assurer la continuité des inspections dans toutes les régions de la province. Par conséquent, il y a trois districts dont le personnel ne compte aucun inspecteur à plein temps. Dans deux districts à Ottawa et un district à Thunder Bay, les postes sont restés vacants à la fois parce que la Direction n'a pas eu les ressources suffisantes pour engager du personnel supplémentaire et parce qu'elle a eu du mal, dans le passé, à engager du personnel lorsque les ressources étaient devenues disponibles. D'autres inspecteurs se rendent maintenant aux trois districts en question, selon les besoins. Pour faciliter encore la résolution du problème, la Direction a lancé en 1990 un programme de formation interne de trois années. Trois stagiaires ont commencé en août 1990 et six autres stagiaires ont été engagés en juillet 1991. Lorsque les premiers stagiaires auront achevé le programme de formation en 1993, ils seront affectés aux districts où les postes sont aujourd'hui vacants.

La Direction demandera également aux quatre inspecteurs actuellement affectés aux appareils d'amusement et treuils de construction d'effectuer des inspections régulières, à temps partiel. Cette réaffectation temporaire est devenue possible à cause du déclin généralisé des activités de construction.

Point nº 3

Selon la Loi sur les ascenseurs et appareils de levage, il incombe aux propriétaires et entrepreneurs d'entretien de se conformer aux règlements et codes qui définissent les normes de sécurité. Les cotes de rendement des entrepreneurs sont établies en analysant les ordonnances correctrices émises en rapport avec les installations entretenues par chaque entrepreneur. La cote de rendement est donc basée uniquement sur les inspections effectuées sans nécessairement refléter le rendement relatif à toutes les installations entretenues par un entrepreneur particulier. Nous contestons donc votre déclaration à l'effet que les mesures disciplinaires étaient inadéquates. De plus, une cote inacceptable se réfère uniquement à une installation particulière et non pas à chaque site dont un entrepreneur assure l'entretien. Nous avons pris les mesures appropriées pour redresser la situation de chaque installation problématique.

Lorsqu'elle prend les mesures disciplinaires contre un entrepreneur, la Direction évalue l'effet de toutes les options disponibles en vertu de la Loi sur les ascenseurs et appareils de levage. Par exemple, on ordonne la mise hors de fonctionnement de toute installation jugée non sécuritaire, jusqu'à ce que les réparations ou modifications soient effectuées. On doit examiner chaque contravention à la Loi séparément afin de déterminer le moyen le plus approprié et le plus efficace, compte tenu du coût, pour assurer la conformité. Le directeur a le droit de révoquer le permis d'un entrepreneur, sous réserve d'une audience. La Loi accorde également à l'entrepreneur le droit d'en appeler aux tribunaux. Des contraventions individuelles peuvent aussi donner lieu à des poursuites.

Ces processus peuvent être lents et onéreux; dans le cas des révocations de permis, on est également tenu d'évaluer l'effet sur tous les clients de l'entrepreneur. Lorsqu'on révoque un permis, on risque de priver d'entretien des immeubles ayant des installations où l'on n'a pas trouvé de contraventions. Les poursuites ont un effet dissuasif et la Direction y a recours lorsqu'elle constate des contraventions. Au cours des trois dernières années, par exemple, il y a eu des poursuites dans 19 cas.

Point nº 4

3.04

On connaît le besoin de connaissances spécialisées en génie électronique au sein de la Direction des appareils de levage. Les ressources nécessaires pour financer ce poste n'ont pas été disponibles et on n'aurait pu embaucher pour ce poste, au cours de ces deux dernières années, que si l'on avait éliminé deux postes d'inspecteurs stagiaires essentiels. Il faut cependant remarquer que la Direction possède de vastes connaissances d'ingénierie et que toutes les spécifications de conception présentées à la Direction ont été examinées et signées par un ingénieur avant leur soumission. Toutefois, le besoin de connaissances spécialisées internes s'est accru à mesure que les composants des appareils de levage devenaient plus sophistiqués. La Direction a donc pris des mesures pour s'assurer que les fonds nécessaires pour embaucher un ingénieur-électronicien seront disponibles au début de la prochaine année financière.

COMMENTAIRE

FRÉQUENCE ET PORTÉE DES INSPECTIONS

Nous sommes conscients du fait que des inspections fréquentes, par leur effet dissuasif, peuvent aider à minimiser les atteintes à la sécurité du public.

La Direction a pris des mesures à la fois pour augmenter ses ressources d'inspection et pour mieux pouvoir déterminer les priorités d'inspection en fonction du risque.

Tel qu'indiqué déjà dans le cadre de cette réponse, la Direction des appareils de levage a lancé en 1990 un programme interne de formation des inspecteurs, ce qui fournira à la Direction neuf inspecteurs supplémentaires d'ici 1994 et permettra d'augmenter la fréquence des inspections. La Direction demandera également aux quatre inspecteurs affectés à l'inspection des appareils d'amusement et des treuils de construction d'effectuer, à temps partiel, des inspections supplémentaires d'appareils de levage.

Par ailleurs, la Direction met actuellement en oeuvre le système INDEX afin d'améliorer la portée des inspections. Cet outil de gestion du risque permettra à la Direction d'établir un cycle d'inspection régulier pour chaque appareil en fonction de ses spécifications techniques, ainsi que de son historique d'inspection et d'entretien. La Direction pourra alors concentrer ses ressources d'inspection davantage sur les appareils qui exigent des inspections plus fréquentes.

En plus des mesures susmentionnées, la Direction évalue des moyens de rechange permettant de continuer à améliorer le rendement de ses inspections.

APPLICATION

Selon la Loi sur les ascenseurs et appareils de levage, la responsabilité de la conformité incombe aux propriétaires et entrepreneurs d'entretien; tel qu'indiqué déjà dans cette réponse, la Direction a pris les mesures appropriées pour résoudre les problèmes précis dans ce domaine.

En plus des mesures disciplinaires particulières prises par la Direction pour faire respecter les normes, elle traite également de la question du rendement des entrepreneurs en s'occupant des besoins de formation des mécaniciens d'ascenseurs employés dans l'industrie.

La qualité de la formation des mécaniciens d'ascenseurs employés par les entrepreneurs est un sujet de préoccupation tant pour l'industrie que pour la haute gestion de la Direction. Les coroners ont signalé eux-aussi, dans leurs recommandations, le besoin de programmes de formation organisés. Le personnel de la Direction collabore actuellement avec les ministères de la Formation professionnelle et du Travail ainsi qu'avec les représentants de l'industrie et des syndicats pour élaborer un programme formel d'homologation des mécaniciens. En garantissant que tout le personnel des entrepreneurs satisfait aux mêmes normes de formation, ce programme assurera un plus grand respect des normes et une meilleure sécurité du public.

CONNAISSANCES SPÉCIALISÉES

Tel qu'indiqué auparavant, consciente du besoin croissant de connaissances spécialisées en électronique, la Direction a mis de côté les ressources nécessaires pour embaucher un ingénieur-électronicien au début de la prochaine année financière.

MINISTÈRE DE LA CONSOMMATION ET DU COMMERCE :

Enregistrement immobilier

3.05

Le ministère de la Consommation et du Commerce a dépensé 40 millions de dollars au cours de l'année financière 1991/1992 pour l'enregistrement immobilier, tant pour pouvoir enregistrer les intérêts immobiliers que pour mettre à la disposition du public les informations enregistrées. Ses recettes provenant des droits perçus au cours de la même période se sont chiffrées à plus de 54 millions de dollars.

Notre objectif était d'évaluer si le processus d'enregistrement permet d'avoir un système d'enregistrement immobilier précis, fiable, sécuritaire et efficace, compte tenu du coût.

La portée de notre vérification n'englobait pas le système informatique d'enregistrement immobilier (POLARIS).

CONCLUSIONS

Nous avons conclu que, dans l'ensemble, le processus d'enregistrement était satisfaisant en ce qu'il assurait un système d'enregistrement immobilier précis, fiable, sécuritaire et efficace, compte tenu de son coût, bien qu'une amélioration soit possible de la sécurité et du rapport efficacité-coût.

SÉCURITÉ DES INFORMATIONS

- Parmi les 11 bureaux d'enregistrement des droits immobiliers que nous avons visités, neuf avaient des problèmes d'arriérés pour le microfilmage des documents.
- Les dossiers-maîtres d'appoint sur microfilm étaient entreposés ailleurs, dans un environnement qui ne satisfaisait pas aux normes internationales d'entreposage et de conservation à long terme du microfilm.

RAPPORT EFFICACITÉ-COÛT

- Le système des brefs d'exécution des bureaux d'enregistrement faisait double emploi avec un système maintenu par le ministère du Procureur général. D'après le rapport d'un groupe d'étude mixte, on pourrait économiser quelque 380 000 dollars chaque année en consolidant les deux systèmes.
- Une révision des exigences de soumission pour certains enregistrements complexes permettrait de réduire le temps que le personnel passe à pré-autoriser les documents.
- Bien que les systèmes «self-service» étaient plus efficaces, seulement huit des 16 bureaux visités offraient aux utilisateurs une option self-service complète, et ce, en partie, à cause d'une pénurie d'imprimantes de lecture haute qualité.

AUTRE POINT

L'intégration et la fermeture de bureaux d'enregistrement entraîneront plusieurs avantages, y compris des économies d'exploitation pouvant atteindre jusqu'à 1 million de dollars par an. On a également projeté une économie de coût en capital supplémentaire de huit millions de dollars basée sur les propositions de construction plutôt que sur les engagements de fonds. Toutefois, il est peu probable que l'autorisation de construire serait accordée à bien de ces projets.

HISTORIQUE

L'enregistrement immobilier a pour objet premier d'archiver les données sur les propriétaires et les charges qui grèvent l'immobilier, de vérifier rapidement celles-ci, et d'assurer la sécurité, la disponibilité et la légalité des actes. Le programme était exploité par l'intermédiaire de six bureaux régionaux et de 55 bureaux d'enregistrement immobilier.

Chaque bureau fonctionne dans le cadre de l'un des deux systèmes d'enregistrement immobilier en Ontario, ou des deux : il s'agit du système d'enregistrement immobilier et du système d'enregistrement des droits immobiliers, régis respectivement par la *Loi sur l'enregistrement des actes* et par la *Loi sur l'enregistrement des droits immobiliers*.

Dans le cadre des deux systèmes, le gouvernement enregistre, archive et met à la disposition du public les documents enregistrés. Dans le cadre du système d'enregistrement des droits immobiliers, le gouvernement offre de plus une garantie des droits. Un fonds d'assurance des droits immobiliers, de 1 million de dollars, indemnise les particuliers ayant subi une perte financière pour raison de fraude ou d'erreur dans l'enregistrement des documents.

Nous avons visité toute une gamme de bureaux d'enregistrement petits, moyens ou plus gros, dans chaque région, représentant la moitié des enregistrements de la Direction. De plus, nous avons approfondi ce travail au moyen de questionnaires auprès de tous les directeurs régionaux, des registrateurs des droits immobiliers et de certains membres du personnel d'enregistrement.

Depuis quelques années, le ministère s'était forcé de mettre au point un système d'enregistrement immobilier informatique connu sous la désignation «POLARIS». En 1991, la province est entrée en association avec un consortium privé, Services d'information foncière Teranet Inc. afin de mettre en oeuvre POLARIS dans tous les bureaux d'enregistrement au cours des quelques prochaines années. Ces initiatives dépassaient la portée de notre vérification.

COMMENTAIRE

PROCESSUS D'ENREGISTREMENT

Les bureaux d'enregistrement immobilier enregistrent, entreposent, indexent et conservent les documents se rapportant à la propriété immobilière. Ces documents comprennent les actes d'acquisition ou de cession immobilière, les hypothèques ou charges, les cessions ou les décharges d'hypothèques, les plans de subdivision et les privilèges du constructeur.

Le personnel d'enregistrement examine d'abord les documents soumis pour enregistrement afin de s'assurer qu'il s'agit de documents immobiliers et qu'ils ont été correctement remplis. Une fois acceptés pour enregistrement, les documents sont résumés dans le cadre d'un processus qui en résume les détails clés dans des livres connus sous le nom d'indices d'abstraits ou registres des parcelles. Pour les droits immobiliers, le personnel-cadre signe ensuite les inscriptions au registre, ce qui rend l'enregistrement valable. Tous les documents sont microfilmés peu après l'enregistrement, et des copies de ces films sont conservées à la fois sur les lieux et ailleurs.

EXAMEN DU PROCESSUS D'ENREGISTREMENT

Nous avons examiné 420 enregistrements, 30 chaque à 14 des bureaux visités. Nos vérifications visaient à s'assurer que les documents étaient complets, que les résumés étaient corrects, que les droits appropriés étaient perçus et que des copies sur microfilm étaient disponibles à la fois sur les lieux et ailleurs.

Nous avons constaté que le processus d'enregistrement était à la fois correct et fiable car aucun problème n'a été noté pour presque 99 pour cent des transactions que nous avons examinées.

SÉCURITÉ DES INFORMATIONS

3.05

Le fait que les données enregistrées soient à la fois accessibles et conservées de manière sécuritaire revêt une importance critique pour les services d'enregistrement immobilier.

Conscients du besoin d'éviter la perte d'information ainsi que des risques afférents à son utilisation par le public, les bureaux d'enregistrement immobilier suivent certaines procédures de sécurité, par exemple en microfilmant les livres et les documents, en exigeant que les clients qui demandent les livres ou les documents signent pour pouvoir les emprunter, et en entreposant les dossiers microfilmés à l'extérieur du bureau en question.

Bien que, dans l'ensemble, nous ayons trouvé satisfaisants les contrôles de sécurité de l'information, nous avons constaté que certaines procédures étaient susceptibles d'amélioration.

ARRIÉRÉS DE DOCUMENTS À MICROFILMER

Il y avait un certain risque de perte d'information en ce qui concerne les documents enregistrés en attente de microfilmage. La plupart des bureaux microfilment manuellement ces documents, bien que le bureau de Toronto, au cours de ces dernières années, ait utilisé avec succès une machine automatisée de microfilmage.

Avant le microfilmage d'un document, il n'existe pas de copie d'appoint. Les incidents suivants, survenus dans les bureaux que nous avons visités, illustrent bien l'importance d'un microfilmage rapide :

- dans l'un des bureaux, trois documents avaient été perdus avant le microfilmage. On a dû se mettre en contact avec les avocats impliqués afin d'obtenir des copies de rechange; et
- dans un autre bureau, le personnel a cessé de fournir aux clients des documents non encore microfilmés car il soupçonnait qu'un de ces documents avait été modifié. Le personnel de ce bureau, pour les documents non microfilmés, ne libère maintenant aux clients que des photocopies. Cependant, il s'agit là du seul bureau à adopter cette pratique.

Un directeur régional vient d'adopter des normes d'arriérés de microfilmage correspondant à un volume de moins de cinq jours pour les documents d'enregistrement des actes et 12 jours pour les documents d'enregistrement des droits immobiliers. En nous servant de ces normes, au cours de nos 16 visites de bureaux, comme points de référence raisonnables pour toute la province, nous avons constaté que :

- les cinq bureaux d'enregistrement des actes seulement n'avaient que rarement des problèmes d'arriérés; et
- neuf des 11 bureaux d'enregistrement des droits immobiliers avaient en général des problèmes d'arriérés. Les arriérés allaient de 2,5 semaines d'activité à trois mois d'activité, soit de quelques centaines de documents dans les bureaux plus petits à plusieurs milliers de documents dans les grands bureaux.

Tous les arriérés notés se produisaient dans les bureaux d'enregistrement de droits immobiliers plutôt que dans les bureaux d'enregistrement des actes.

Il semblerait donc que c'étaient les documents à problème plutôt qu'une pénurie de personnel qui avaient causé la plupart des arriérés. Vu la garantie des droits immobiliers, les documents acceptés pour enregistrement doivent être examinés plus soigneusement aux étapes ultérieures de résumé et de signature, et l'on décèle alors souvent des documents imparfaits qui exigent une correction de la part du client. Puisque les documents étaient microfilmés par ordre

numérique afin de faciliter la recherche sur microfilm, les documents en attente de correction retardent le processus de microfilmage.

Nous avons recommandé ce qui suit :

- la haute gestion devrait préciser les normes de la Direction définissant ce qu'est un arriéré acceptable;
- les bureaux devraient éliminer les arriérés inacceptables en combinant les mesures suivantes : annuler les documents non encore corrigés par le client après avis raisonnable; mettre de côté un nombre réduit de documents à problème, microfilmer les documents en arriéré, puis référer les documents mis de côté pour intégration dans des rouleaux de microfilm ultérieurs; enfin, ajuster la charge de travail du bureau;
- on devrait fournir des photocopies aux clients qui demandent des documents non microfilmés. Cela permet d'éliminer tout risque de perte ou de modification, tout en étant plus efficace que ce qui se fait actuellement, c'est-à-dire que le personnel surveille ces clients jusqu'à ce qu'ils rendent les documents; et
- on devrait acheter des machines supplémentaires pour le microfilmage automatisé dans les bureaux dont le volume de travail le justifierait. Comme l'indique une étude de cas récente effectuée au sein de la Direction, les bureaux de Brampton et de Newmarket seraient des candidats logiques pour recevoir ces machines.

CONDITIONS D'ENTREPOSAGE DU MICROFILM

En plus de l'entreposage sur les lieux, des copies du microfilm-maître des documents enregistrés, des indices des résumés et des actes des parcelles sont entreposées en dehors des bureaux, au Centre des archives du ministère des Services gouvernementaux. Quelque 163 000 films y sont actuellement entreposés.

La Direction a toujours jugé que les copies sur microfilm représentent un moyen de sécurité important pour éviter la perte de livres et de documents. Cependant, face aux initiatives de la Direction pour augmenter l'efficacité et économiser l'espace d'entreposage, il importe de plus en plus d'avoir du microfilm de bonne qualité.

- De nombreux bureaux détruisent maintenant les documents d'origine et n'utilisent que le microfilm.
- Même les bureaux qui utilisent surtout un système à base de documents sont en train d'éliminer les dossiers plus anciens. Tous les documents précédant l'année 1867 ont été transférés aux Archives de l'Ontario. On prévoit la destruction ou le transfert vers les archives locales de tous les documents de 1867-1947.

La direction sait depuis longtemps que le milieu d'entreposage du ministère des Services gouvernementaux ne satisfait pas aux normes internationales d'entreposage et de conservation à long terme du microfilm. Un certain nombre de groupes intéressés à la conservation des dossiers de propriétés immobilières, en particulier des registres anciens, ont également exprimé leur inquiétude. Parmi ces groupes figurent les groupements du patrimoine, les sociétés historiques, généalogiques et archéologiques ainsi que les archivistes. Par exemple :

- on a identifié sur les copies-maîtresses de microfilm, il y a plus de 10 ans, des «taches redox», c'est-à-dire des souillures causées par un virus qui se répand en l'absence de mesures contraires;
- en 1989, un consultant généalogique a décelé des détériorations sur 13 des 35 rouleaux de microfilm-maître choisis au hasard; et
- un rapport d'un comité interne précisait en 1991 que de «vastes collections» de copies-maîtresses examinées au fil des années avaient été endommagées par des égratignures profondes, des contenants de film écrasés ou en voie de décomposition, une mauvaise qualité de l'image ou des taches de produits chimiques.

Cependant, aucune action correctrice n'a été entreprise. Parmi les éléments ayant contribué au problème figuraient l'entreposage de film en utilisant des rubans élastiques et des boîtes en carton, l'entreposage en un milieu dominé par des produits de papier vieillis, chimiquement nocifs pour le film, et l'absence d'un contrôle efficace de la température et de l'humidité.

La Direction a l'intention d'utiliser des sachets hermétiquement scellés pour tous ces films et une solution chimique permettant de bloquer toute expansion supplémentaire des taches redox. On nous a indiqué qu'on pouvait obtenir l'équipement nécessaire pour 20 000 dollars.

3.05

Nos tests effectués sur les copies-maîtresses du microfilm ont révélé qu'il n'y avait pas de pertes importantes d'information sur ces copies. Néanmoins, nous avons recommandé que les documents de 1867-1947, qu'on prévoit éliminer, soient retenus jusqu'à ce que l'on ait conservé définitivement les fichiers sur microfilm-maître.

RAPPORT EFFICACITÉ-COÛT

BREFS D'EXÉCUTION

Les brefs d'exécution sont des documents déposés afin de mettre à exécution un jugement ou une ordonnance d'un tribunal en prenant possession de la propriété d'un débiteur. Tous les brefs sont déposés à l'origine dans les bureaux des shérifs, qui sont administrés par le ministère du Procureur général. Ce ministère a mis au point un système automatisé amélioré pour le traitement des brefs et il prévoit installer le système dans toute la province.

En vertu des lois actuelles, les propriétés enregistrées dans le système d'enregistrement des droits immobiliers ne sont assujetties qu'aux brefs d'exécution envoyés par le shérif, à la demande des parties demanderesses ou de leurs avocats, à un bureau d'enregistrement des droits immobiliers. Ces bureaux n'enregistrent des transferts qu'après avoir effectué une recherche dans leurs dossiers pour s'assurer qu'il n'y a pas de brefs en souffrance contre le cédant. Aux 32 bureaux qui font l'enregistrement des droits immobiliers :

- on effectue annuellement environ un million de recherches dans une base de données de 261 000 brefs;
- environ 15 années-personnes sont consacrées à l'exploitation des systèmes; et
- il y a 23 systèmes informatiques et neuf systèmes manuels.

Consolidation du système de brefs

En mars 1990, un groupe d'étude mixte (ministère du Procureur général et ministère de la Consommation et du Commerce) a examiné le système de brefs pour définir des moyens permettant de réduire le double emploi et les frais tout en améliorant le service à la clientèle. Son rapport de juillet 1990 précisait qu'une consolidation, dans le cadre du ministère du Procureur général, de tous les services relatifs aux brefs serait efficace, compte tenu du coût, les économies que pourrait réaliser le ministère de la Consommation et du Commerce se chiffrant à 380 000 dollars par an.

Toutefois, il n'y a pas eu de consolidations depuis le rapport du groupe d'étude. En plus de Toronto et de London, où des efforts de consolidation avaient été réalisés avant la parution du rapport, nous avons visité neuf autres bureaux d'enregistrement des droits immobiliers et nous avons constaté que :

- dans le cas de cinq des neuf bureaux visités, le bureau du shérif était situé dans le même immeuble, tandis que dans le cas des quatre autres bureaux le bureau du shérif se trouvait à proximité. Une consolidation n'aurait donc incommodé que peu ou pas du tout les utilisateurs devant faire une recherche de brefs. Des utilisateurs effectuent déjà des recherches au bureau du shérif lui-même en vue de transfert au système d'enregistrement;

- dans chacun des neuf bureaux, le personnel entrait manuellement dans sa base de données automatisée chaque bref nouveau, modifié ou annulé, faisant ainsi double emploi avec le travail effectué au bureau du shérif. Il n'y avait aucun réseau ou partage de logiciel entre le shérif et le bureau d'enregistrement des droits immobiliers; et
- la manière dont on traitait les expirations, les renouvellements et la modification des brefs ainsi que le niveau des détails contenus dans les dossiers de brefs variaient selon les bureaux d'enregistrement.

Une consolidation aurait permis d'adopter une méthode standard pour le traitement des brefs. Le risque d'erreur serait moindre puisque les mêmes renseignements seraient traités et entrés dans le système moins de fois.

On nous a informés que la gestion travaillait avec le ministère du Procureur général pour consolider les bureaux supplémentaires.

PRÉ-APPROBATIONS

Certaines transactions complexes exigent une documentation particulière. Cela comprend les cessions en vertu d'un pouvoir de vente, les forclusions, les actes de succession et de faillite ainsi que les demandes de survie. Les documents requis pour ces transactions peuvent être soumis aux bureaux d'enregistrement immobilier avant la date d'enregistrement afin de s'assurer qu'ils sont complets et corrects. Ce processus de pré-approbation aide à la fois le bureau d'enregistrement immobilier et le client en permettant un enregistrement sans accroc à la date effective de la transaction.

Réduction de la documentation

Bien que le but du processus de pré-approbation soit de faciliter l'enregistrement, il risque de défavoriser la préparation minutieuse de documents puisque les clients savent fort bien que le personnel d'enregistrement décèlera toute lacune, sans imputation de frais aux clients. La plupart des bureaux traitant un fort volume doivent consacrer une partie importante du temps du personnel au traitement des pré-approbations.

Un rapport de la Direction recommandait en 1989 d'éliminer une bonne partie de la documentation exigée actuellement pour la plupart des enregistrements complexes, ce qui ferait qu'ils n'auraient plus besoin d'être pré-approuvés. Au lieu des documents qu'on doit déposer actuellement, l'avocat en question soumettrait une déclaration de conformité à toutes les exigences légales pertinentes.

À notre avis, l'approche préconisée dans ce rapport permettrait d'augmenter l'efficacité et de s'assurer que les cabinets d'avocats font un travail consciencieux lorsqu'ils enregistrent ces transactions. Les changements cadreraient aussi avec la simplification du processus d'enregistrement réalisée grâce à l'adoption de la *Loi de 1984 portant réforme de l'enregistrement immobilier*.

On nous a signalé que des négociations étaient en cours sur ce point avec l'Association du barreau canadien.

EXTRACTION ET VISIONNEMENT DES DOCUMENTS

Nous avons constaté des écarts entre les différents bureaux d'enregistrement immobilier en ce qui concerne l'extraction de documents, qui pouvait être soit assurée par le personnel, soit par les clients qui veulent se servir eux-mêmes (dans ce dernier cas, les documents étaient sur microfilm).

Huit seulement des 16 bureaux visités offraient une option self-service complète. Il s'agit là de la méthode la plus efficace, compte tenu du coût, pour mettre des documents enregistrés à la disposition des utilisateurs. La méthode self-service pourrait également réduire le nombre de documents que les clients demandent à voir actuellement. La disponibilité des documents sur microfilm seulement réduit considérablement les besoins d'espace de bureau.

L'emploi de systèmes à microfilm en self-service ne devrait pas se limiter aux enregistrements de droits immobiliers. Le bureau de Newmarket est le seul qui ait tous les documents enregistrés sur microfilm self-service, et son succès démontre bien que les clients peuvent se débrouiller avec ce système pourvu que l'on prévoie un matériel adéquat.

Imprimantes de lecture

La qualité et la quantité d'imprimantes de lecture représentent l'une des contraintes qui limitent la possibilité, pour un bureau d'enregistrement, d'offrir l'option self-service.

3.05

Les bureaux d'enregistrement immobilier utilisent des imprimantes de lecture de microfilm soit à argent sec, soit à papier normal. Les modèles à l'argent sec, plus anciens, sont inférieurs aux appareils à papier normal car :

- ils exigent plus d'entretien;
- les frais de papier sont environ 19 fois plus élevés; et
- la clarté et la durabilité des copies produites par ces modèles sont nettement inférieures.

Sur les 61 imprimantes de lecture à la disposition des clients dans les bureaux que nous avons visités, 22 étaient des modèles utilisant la méthode à l'argent sec. Vu le coût élevé du papier et de l'entretien de ces modèles à l'argent sec, nous avons recommandé que la direction envisage la possibilité de les remplacer. En attendant, on pourrait répartir les appareils à papier normal parmi tous les bureaux de manière à ce qu'autant d'appareils à l'argent sec que possible puissent être utilisés pour visionnement seulement.

Nous avons également suggéré comme critères prioritaires pour les nouveaux achats la qualité et la garantie du matériel, surtout si l'on considère que, dans de nombreuses localités éloignées, l'entretien n'est pas disponible localement, ce qui les rend à la fois plus coûteux et plus lents. Les réponses au questionnaire adressé au personnel ont révélé une certaine insatisfaction face à la quantité et à la qualité du matériel acheté pour la Direction.

AUTRE POINT

INTÉGRATION DE BUREAUX

En 1991, le ministère a lancé un programme visant à éliminer 14 de ses 65 bureaux d'enregistrement immobilier, en les intégrant à des bureaux existants. Douze allaient être fermés, tandis que les deux autres étaient de grands bureaux qui fusionneraient avec des bureaux voisins. Par la suite, le ministère a abandonné les plans de fermeture de quatre bureaux, qui étaient dans une situation légale similaire, après avoir perdu un procès sur la légalité d'une de ces fermetures prévues. Les 10 intégrations restantes ont été réalisées comme prévu.

Ces intégrations présentent plusieurs avantages. À l'exception des bureaux de Minden et d'Almonte, les bureaux restants sont maintenant situés dans la même localité que le shérif, ce qui convient très bien aux clients qui doivent effectuer des recherches de brefs. Par ailleurs, les intégrations rapprochent davantage de l'administration des comtés les régions desservies par les bureaux d'enregistrement, ce qui permettra de réduire le coût de gestion du programme d'enregistrement.

ÉCONOMIES

Lorsqu'il annonçait publiquement les intégrations le 7 mai 1991, le ministère a déclaré : «Les contribuables ontariens économiseront autour de 1 million de dollars par an. Seront éliminés également des frais d'immobilisation proposés, se chiffrant à huit millions de dollars au cours des prochaines années».

Les fermetures ont été objet de controverses dans plusieurs comtés impliqués. Des adversaires du plan ont mis en doute la validité de ces prétendues économies. Le Comité législatif permanent sur le gouvernement général, qui a organisé en juillet 1991 des audiences publiques concernant les fermetures, s'était dit également préoccupé au sujet des économies de coût prévues.

Nous avons constaté que l'estimation de 1 million de dollars d'économies annuelles était étayée par des calculs adéquats et fondée sur des hypothèses raisonnables. Ces justificatifs comprenaient toute une série de calculs détaillés d'économies de salaires, de frais d'hébergement et d'exploitation basées sur les frais réels encourus par les bureaux correspondants.

Bien sûr, l'annulation des quatre fermetures réduira les économies effectives.

La justification des économies de huit millions de dollars en frais d'immobilisation était basée sur des prévisions, des propositions du ministère et sur les précédents les plus récents plutôt que sur les sommes engagées. Il est toutefois peu probable que l'autorisation de construire serait accordée à bon nombre de ces propositions, surtout si l'on considère le climat d'austérité actuel. À titre d'illustration :

- Le chiffre de huit millions de dollars avait été calculé en utilisant le coût approximatif de 1 million de dollars pour la construction récente du bureau d'enregistrement d'Almonte, en supposant qu'on aurait encouru ces mêmes coûts lors du remplacement de tous les huit bureaux d'enregistrement (sur les 14 au total) vieux de plus de 100 ans.
- Trois des quatre bureaux qui restent ouverts sont vieux de plus de 100 ans et faisaient donc partie du calcul des huit millions de dollars. Au moment de notre vérification, aucun plan ne prévoyait de mettre à jour la liste prioritaire des projets d'immobilisation du ministère pour 1992/1993 afin d'y inclure ces bureaux. On prévoyait plutôt des rénovations mineures se chiffrant à 38 000 dollars en tout pour ramener ces bureaux à un niveau approprié pour l'avenir prévisible.

RÉPONSE

Le sous-ministre intérimaire de la Consommation et du Commerce a répondu à notre rapport le 25 août :

C'est avec plaisir que nous avons pris connaissance des résultats de la vérification puisqu'ils confirment que, grâce au processus d'enregistrement, nous disposons d'un système d'enregistrement immobilier précis, fiable, sécuritaire et présentant un rapport efficacité-coût favorable.

SÉCURITÉ DES INFORMATIONS

ARRIÉRÉS DE DOCUMENTS À MICROFILMER

- *La Direction a établi des normes d'arriérés pour tous les bureaux d'enregistrement immobilier (BEI) par l'intermédiaire des mesures concernant les services à la clientèle. De plus, on tiendra compte de ces normes lors de toutes les évaluations de rendement des gestionnaires.*
- *Les BEI font leur travail en gérant les arriérés, tel que décrit dans les recommandations.*
- *Dans certains BEI, on fournit des photocopies des documents non microfilmés. Cependant, dans certains BEI, on économise du travail en permettant aux clients d'examiner les documents au comptoir ou derrière celui-ci, en présence d'un membre du personnel.*
- *On envisageait la possibilité d'acheter des machines à microfilmer automatisées pour certains grands bureaux. La Direction prendra sa décision là-dessus dès qu'une décision aura été prise concernant les plans d'automatisation du Teranet.*

CONDITIONS D'ENTREPOSAGE DU MICROFILM

- *La Direction a obtenu conseil auprès des Archives de l'Ontario concernant la contamination redox du microfilm actuellement archivé.*
- *Les Archives nous ont informés que le traitement chimique du film contaminé n'est pas faisable parce que la méthode en est encore au stade expérimental. Si la Direction décidait d'adopter cette méthode, on nous a informés qu'il faudrait du matériel de traitement supplémentaire dont l'exploitation exigerait, à son tour, deux techniciens. Par ailleurs, ce traitement chimique toucherait probablement à des questions importantes concernant la santé et la sécurité, dont on aurait à s'occuper. La Direction continuera à se pencher avec les Archives sur ces questions et sur les solutions possibles du problème.*
- *L'emballage en feuille azotée semble être la solution valable pour le film fraîchement traité. La Direction dépensera les 20 000 dollars nécessaires pour acheter la machine.*
- *On transfère actuellement les documents de 1867-1947 aux Archives provinciales et on ne les détruit pas.*

3.05

RAPPORT EFFICACITÉ-COÛT

BREFS D'EXÉCUTION

Consolidation du système de brefs

La loi exige que le bureau du shérif et les bureaux d'enregistrement des droits immobiliers maintiennent les brefs et en fassent la recherche. La Direction collabore avec le ministère du Procureur général afin de consolider cette fonction. Un mémoire d'entente a été conclu, ce qui permettra d'éliminer à l'avenir le chevauchement de services.

PRÉ-APPROBATIONS

Réduction de la documentation

On a élaboré une politique de pré-approbation normalisée et on l'a fait circuler à tous les bureaux d'enregistrement des droits immobiliers. Cette politique définit les types de documents et d'information qui se prêtent à une pré-autorisation. Elle comprend également des formulaires de pré-autorisation normalisés permettant d'assurer l'enregistrement efficace des documents pré-approuvés lorsqu'on les soumet pour enregistrement par la suite. Cette politique permet aussi aux clients de soumettre des documents à distance, par télécopieur.

Tel que mentionné, nous travaillons avec l'Association du barreau canadien afin que soit adoptés des documents simplifiés.

EXTRACTION ET VISIONNEMENT DES DOCUMENTS

Nous sommes d'accord avec la suggestion visant à ce que nous remplacions les imprimantes de lecture qui utilisent du papier argent sec. À mesure que les fonds deviennent disponibles, la Direction achète des imprimantes de lecture du type à papier ordinaire; les imprimantes de lecture à papier argent sec, de modèles plus anciens, sont désormais utilisées dans les bureaux à faible volume, ou en tant qu'appareil de visionnement. Nous continuerons à mettre l'accent sur la qualité et les garanties de l'équipement que nous achetons. En effet, les frais d'entretien élevés représentent une préoccupation importante de la Direction.

Nous savons également qu'il nous faut acheter des imprimantes de lecture supplémentaires afin de pouvoir offrir le self-service dans les bureaux où il n'est pas encore disponible, ainsi que pour assurer

l'expansion de ce service dans les bureaux où il l'est déjà. La Direction prévoit actuellement un programme de remplacement du matériel. Cette étude permettra de définir la configuration de matériel idéale pour les bureaux de diverses tailles, ainsi qu'une durée de vie utile raisonnable pour le matériel et un échéancier de remplacement/achat.

Nous sommes d'accord avec les commentaires concernant le self-service pour l'extraction des documents et nous l'avons mis en oeuvre, partout où c'était possible, dans les bureaux d'enregistrement immobilier et d'enregistrement des droits immobiliers. De plus, nous élaborons actuellement un programme de remplacement du matériel.

AUTRE POINT

INTÉGRATION DE BUREAUX

- *Nous confirmons que les économies de coût d'immobilisation de huit millions de dollars étaient basées sur des projections, des propositions du ministère et les précédents les plus récents. Les économies d'immobilisation mentionnées étaient des économies indirectes et des mesures visant uniquement à éviter des coûts, basées sur des propositions. L'annonce faite à l'origine expliquait ceci très clairement.*
- *Grâce à l'intégration des bureaux d'enregistrement immobilier, nous avons réussi à éliminer la nécessité de telles propositions et à réaliser les avantages prévus et annoncés.*
- *C'est juste que le chiffre de huit millions de dollars était basé sur le coût de la construction récente du Bureau d'enregistrement immobilier d'Almonte, inauguré au début de l'été 1990. C'est Almonte qui a servi de meilleur précédent de coût puisqu'il était de taille et de configuration similaires à celles des huit autres bureaux.*

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT :

Amélioration de la qualité des eaux de surface

3.06

Le ministère de l'Environnement est responsable de la qualité de l'eau des lacs, rivières et ruisseaux à l'intérieur de l'Ontario ainsi que de la qualité de l'eau près des rivages ontariens des Grands Lacs. Afin d'améliorer la qualité de l'eau en évitant la pénétration des substances toxiques et afin de nettoyer les zones polluées, le ministère a lancé deux programmes et a mis sur pied une Section de gestion des bassins versants, à l'intérieur de la Direction des ressources en eau, pendant l'année financière 1986/1987.

Notre objectif était d'évaluer le progrès de ces trois initiatives :

- La Stratégie municipale et industrielle de dépollution (SMID), pour contrôler les décharges toxiques dans les égouts et les cours d'eau naturels, par l'industrie et les usines d'épuration des eaux usées;
- Les Plans de gestion des bassins versants, visant à contrôler la pollution provenant du ruissellement urbain et agricole vers les cours d'eau naturels; et
- les Plans d'intervention correctrice (PIC), pour nettoyer certaines zones très polluées des Grands Lacs, tel que requis par les accords internationaux et fédéraux/provinciaux.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné le processus par lequel on élaborait les règlements de la SMID ainsi que divers documents et études pertinents. Nous avons aussi interviewé des autorités chargées de la protection de la nature, les municipalités et le personnel des ministères de l'Environnement, des Richesses naturelles, des Affaires municipales ainsi que de l'Agriculture et de l'Alimentation. Notre vérification des PIC comprenait des entrevues menées sur les lieux, à trois sites de PIC au Canada.

CONCLUSIONS

Le développement des trois initiatives a été lent pour plusieurs motifs. En juin 1992, la SMID et les PIC étaient très en retard par rapport aux prévisions et aucun plan de gestion des bassins versants n'avait été mis en oeuvre.

Parmi ces motifs, citons :

- la complexité technique des problèmes à résoudre;
- le coût élevé des solutions possibles;
- le temps qu'exige toute tentative de réaliser un consensus entre des groupes aussi divers que l'industrie, les municipalités, les agriculteurs et les environnementalistes; et
- le manque de coordination entre les trois programmes.

STRATÉGIE MUNICIPALE ET INDUSTRIELLE DE DÉPOLLUTION (SMID)

- Le Livre blanc de 1986 sur la SMID prévoyait que, dès 1989, des règlements seraient en place pour contrôler la décharge d'effluents industriels. En juin 1992, aucun règlement n'était en place.

  Parmi les éléments ayant contribué largement à ce retard figurent : l'élaboration d'une vaste base de données sur la qualité de l'effluent; un processus de consultation mal contrôlé; enfin, le passage, à mi-chemin pendant l'élaboration des règlements, de la recherche de solutions «au bout du pipeline» à la recherche de moyens permettant d'éviter la pollution à la source.

- Étant donné l'effluent de 30 000 entreprises commerciales et industrielles et quatre millions de ménages, la décharge des réseaux d'égouts municipaux représente le plus grave problème de contrôle de la pollution. Bien que le ministère ait proposé un règlement modèle municipal pour l'utilisation des égouts afin de contrôler la décharge de matières toxiques dans ces réseaux, son coût et le besoin d'une application cohérente dans toutes les municipalités poseront un défi de taille.
- Selon une étude du ministère, on estimait à trois milliards de dollars le coût de la modernisation des usines de traitement des eaux usées afin de minimiser les décharges nocives. Au moins la moitié des municipalités impliquées ne peuvent pas se permettre de payer leur part de ces améliorations, mais le ministère n'a pas accordé des priorités aux améliorations et n'a pas fait des plans pour aider les municipalités à les défrayer.

PLANS DE GESTION DES BASSINS VERSANTS

- L'ébauche d'un rapport contenant des lignes directrices pour protéger les bassins versants contre tout développement immobilier nocif a été émis en janvier 1992. Cependant, le ministère n'y avait pas réglé deux questions clés : savoir comment financer les études environnementales et d'utilisation des terres exigées par les lignes directrices, et comment résoudre les conflits d'utilisation des terres qui se produiront immanquablement parmi les utilisateurs des bassins versants.
- Les nitrates et le phosphore provenant des eaux de ruissellement agricole représentent un problème de pollution important. On a mis sur pied un programme pour nettoyer les plages rurales, mais le ministère n'avait aucun programme conçu spécialement pour améliorer l'état d'autres eaux dans les régions rurales.

PLANS D'INTERVENTION CORRECTRICE (PIC)

- La plupart des PIC étaient très en retard par rapport à l'échéancier prévu. L'une des principales raisons de ce retard est que l'*Accord Canada-Ontario* ne précise pas exactement le rôle que doit jouer l'Ontario dans ce processus et que, par conséquent, le ministère n'a pas énoncé clairement les priorités ni fixé les engagements financiers à long terme relatifs au programme des PIC.

HISTORIQUE

Les lignes directrices actuelles du ministère concernant la qualité de l'eau de surface sont en vigueur depuis 1984. On surveille en permanence la qualité de l'eau, en surveillant au moins 26 substances et conditions par l'intermédiaire de 726 stations d'échantillonnage de l'eau de 400 lacs ou rivières partout dans la province. Au cours des 10 dernières années, certains aspects de la qualité de l'eau se sont améliorés, tandis que d'autres ont subi une détérioration. Au moment de notre vérification, selon les données du ministère :

- plus de 50 pour cent des stations de surveillance dans le Sud de l'Ontario signalaient des concentrations de nitrate et de phosphore supérieures aux lignes directrices, malgré les efforts déployés dans le cadre du Plan canadien de gestion du phosphore; et
- les stations de surveillance signalaient aussi souvent des niveaux inacceptables de métaux lourds tels que le cuivre, le métal et des substances organiques fortement toxiques, tels que les BPC.

De plus, les données recueillies par l'industrie et vérifiées par le ministère indiquaient que :

- plusieurs industries continuaient à décharger des contaminants à des taux qui étaient parfois des centaines de fois supérieurs aux limites permises par les lignes directrices provinciales; et

- des substances toxiques persistantes (des matières dangereuses qui s'accumulent dans l'environnement) continuaient d'apparaître dans l'effluent, malgré les preuves convaincantes à l'effet que ces substances sont trop dangereuses pour la biosphère et pour l'homme pour qu'on puisse permettre leur libération en quantité.

Protéger et améliorer la qualité de l'eau est une tâche complexe. La qualité de l'eau est importante pour tout le monde et chacun a un effet sur cette qualité. Bien que la responsabilité première de la qualité de l'eau incombe au ministère, celui-ci partage avec d'autres ministères provinciaux, les municipalités, les entreprises privées et les particuliers la responsabilité du contrôle des polluants avant que ces derniers ne se déversent dans l'eau. Les activités de tous ces intéressés tombent sous le coup de nombreuses lois différentes, ce qui rend encore plus difficile la tâche du ministère qui revient à coordonner l'amélioration de la qualité de l'eau.

3.06

COMMENTAIRE

SMID

Actuellement, le ministère doit donner son consentement à toute industrie ou usine de traitement des eaux usées avant que celle-ci ne puisse commencer à décharger des effluents dans l'eau de surface. En effet, chaque usine est réglementée selon le besoin. Ce système a eu pour résultat un ensemble complexe de règlements difficiles à surveiller et qui peuvent même varier d'une usine à l'autre lorsque celles-ci utilisent des technologies similaires.

La Stratégie municipale et industrielle de dépollution (SMID) a été présentée dans un Livre blanc en 1986 pour essayer de redresser cette situation. Son objectif premier est d'empêcher les substances toxiques provenant des effluents municipaux ou industriels de pénétrer dans l'eau de surface en Ontario, en formulant des règlements limitatifs devant être adoptés en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*. Ces règlements s'appliqueraient de manière uniforme dans l'ensemble de certains secteurs industriels précis. Le ministère, en consultation avec divers participants et groupes d'intérêt, aurait dû élaborer ces règlements avant 1989.

Les usines industrielles et les installations de traitement des eaux usées déchargent l'effluent directement dans l'eau de surface. Cependant, étant donné que les usines industrielles appartiennent à des compagnies tandis que la plupart des grandes usines de traitement des eaux usées appartiennent aux municipalités qui les exploitent, le ministère a divisé l'élaboration des règlements en deux volets distincts. Dans le cadre de la SMID industrielle, on allait élaborer les règlements pour les industries qui déchargent l'effluent directement dans les cours d'eau naturels. La SMID municipale devait élaborer les règlements pour les usines de traitement des eaux usées et pour les industries qui déchargent l'effluent dans les égouts municipaux.

Au moment de notre vérification, environ 250 employés du ministère oeuvraient dans le cadre de projets SMID et, au 31 mars 1992, la SMID avait coûté environ 60 millions de dollars.

LA SMID INDUSTRIELLE

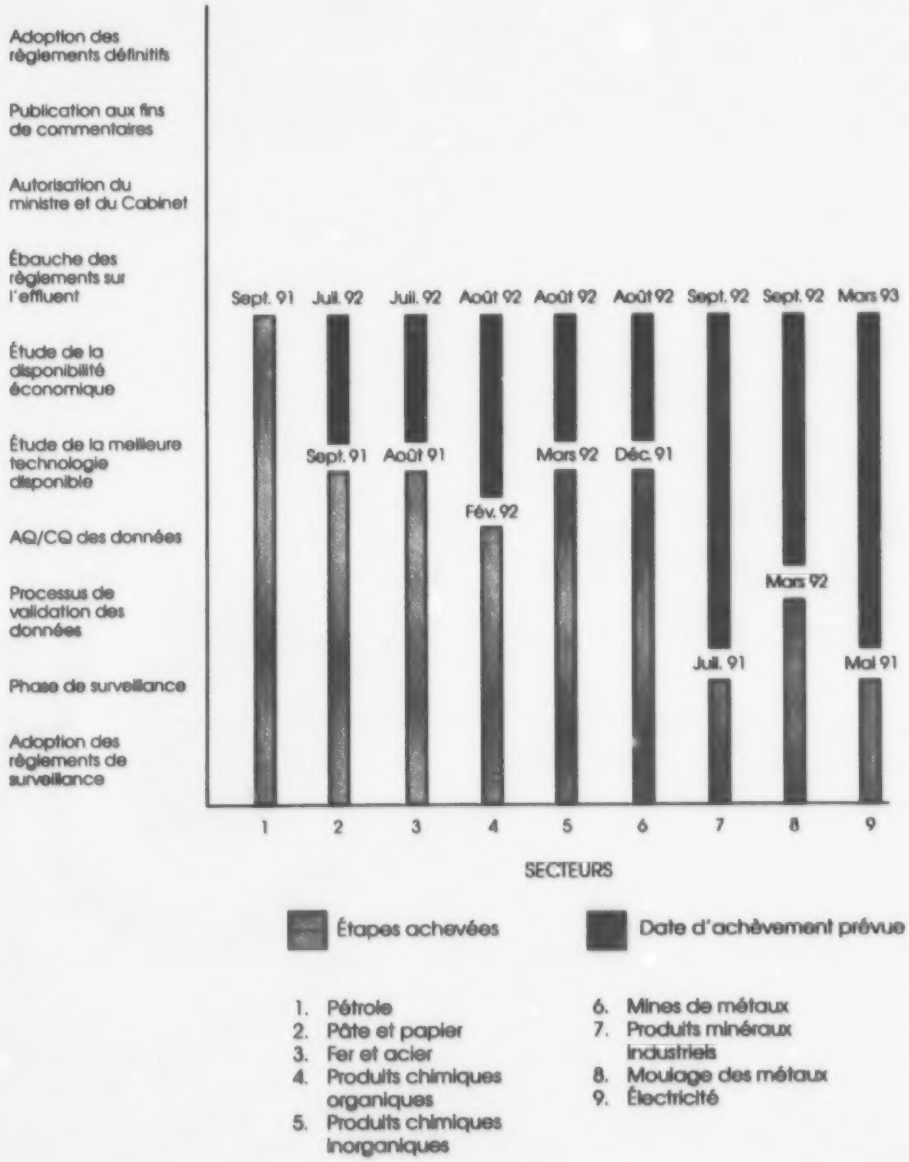
Il y a en Ontario environ 300 usines qui déchargent l'effluent directement. Sur ces 300, 200 appartiennent à l'un des neuf secteurs industriels ci-dessous, que le ministère avait pris pour sa cible initiale en ce qui concerne le contrôle de l'effluent (les autres 100 appartenant à d'autres secteurs industriels plus petits dont le ministère prévoit s'occuper plus tard) :

- pétrole;
- génération d'électricité;
- secteur minier;
- métal coulé;
- produits minéraux industriels;
- produits chimiques organiques;
- produits chimiques inorganiques;

- pâte et papier; et
- fer et acier.

Des règlements limitatifs exigeraient que ces usines satisfassent aux normes en faisant appel à la meilleure technologie disponible qui soit réalisable du point de vue économique. Certains progrès ont été réalisés (voir le tableau ci-après), mais aucun règlement limitatif n'a encore été adopté. Le ministère estimait que les projets de règlement ne seraient pas prêts avant 1993. Une fois ces règlements adoptés, l'industrie aura une période de grâce de trois ans avant que le respect des règlements ne devienne obligatoire. Il faudrait cependant remarquer que

Échéancier SMID pour les secteurs industriels au 30 juin 1992



3.06

certaines industries ont déjà amélioré volontairement la surveillance et le contrôle des effluents.

Grande base de données

Afin d'élaborer des règlements limitatifs, le ministère a mis au point un processus détaillé, en sept étapes, pour la collecte et l'analyse des données et pour la consultation. La première étape, pour le ministère, était de recueillir des renseignements sur les substances effectivement déchargées. À cette fin, le ministère, en consultation avec l'industrie, a élaboré des règlements de surveillance qui exigeaient des industries dans chaque secteur de recueillir, à leurs propres frais, des échantillons de leurs effluents et de les analyser pour y vérifier la présence d'environ 150 substances.

On a recueilli et analysé des échantillons pendant un an afin de déceler les changements saisonniers. Ce sondage a fourni environ deux millions de résultats distincts, qui ont été transmis au ministère et entrés dans la base de données. Au mois d'août 1991, on avait reçu la plupart des analyses des échantillons de chaque secteur. Le ministère a alors consacré six à huit mois supplémentaires à la validation de données pour s'assurer de leur précision et de leur fiabilité.

Cette tâche a été fort complexe, du point de vue technique et administratif. Étant donné ces exigences de planification, de formation et de résolution de problème, en plus de l'énorme volume de données devant être généré et enregistré, il n'est guère surprenant que le premier ensemble de règlements de surveillance soit entré en vigueur avec un retard de deux ans. Le dernier ensemble est entré en vigueur le 1er août 1990, bien après que les règlements limitatifs auraient dû être en place.

Le ministère possède maintenant une base de données inégalée, très vaste, sur les qualités des effluents en Ontario. Cette base de données est aujourd'hui probablement la plus détaillée et la plus à jour de toutes les bases de données de ce genre en Amérique du Nord. Cependant, son utilité pour l'élaboration de règlements a certaines limites.

Jusqu'ici, les données recueillies ont généralement confirmé ce qu'on savait ou présumait auparavant au sujet des effluents des divers secteurs industriels. Puisque l'industrie sait quels matériaux et procédés elle utilise, elle avait déjà une assez bonne idée, sans avoir fait des tests, quant aux substances toxiques qui se trouvaient dans ses effluents. De plus, le ministère aurait pu se fier aux données sur les effluents industriels déjà recueillies par d'autres organismes, tels que l'Environmental Protection Agency américaine.

Sur les 150 substances environ dont on a testé la présence dans les effluents, les 5 à 15 les plus dangereuses feront éventuellement l'objet de réglementation. Or, on savait déjà, avant de faire les tests, quels étaient ces produits. S'il fallait obtenir des informations pour déterminer la quantité ou la fréquence de leur présence dans l'effluent, ces renseignements auraient pu être obtenus en faisant des tests pour ces substances seulement, ce qui aurait accéléré tout le processus.

De plus, le lien entre l'information contenue dans la base de données et les éventuels règlements limitatifs est affaibli par le fait que ces règlements doivent être compatibles avec la meilleure technologie disponible qui soit économiquement faisable. Puisque les règlements ne peuvent exiger que ce qui est techniquement possible, il serait peut-être plus efficace d'utiliser la meilleure technologie disponible (MTD) comme point de départ. Pour la plupart des secteurs, l'ensemble du processus a été retardé encore parce qu'on attendait l'achèvement de la collecte des données avant de définir la MTD. Par ailleurs, la base de données sur l'effluent risque de perdre bientôt son utilité aux fins de la réglementation limitative si l'on ne prévoit pas de la tenir à jour.

Enfin, le comité consultatif sur la SMID, un comité d'experts extérieurs qui conseille le ministre en matière de SMID, a recommandé d'harmoniser la réglementation limitative avec celle des juridictions voisines. Au début

de 1992, le gouvernement fédéral a réglementé l'effluent des usines de pâte et papier. Si l'Ontario adopte des règlements plus stricts que les règlements fédéraux, les premiers ne seront pas «synchronisés» avec ceux des provinces voisines. D'autre part, si l'Ontario calque ses règlements sur ceux du gouvernement fédéral, les tests et analyses des effluents de ce secteur auront été superflus.

La même chose s'applique dans le cas des règlements américains, mettant en doute là aussi la nécessité de recherches aussi étendues. En fait, pour la SMID municipale, le ministère a décidé de ne pas bâtir une base de données similaire et d'adapter tout simplement les règlements formulés à l'origine aux États-Unis.

Gestion du processus de consultation

Pour formuler des règlements limitatifs efficaces et réalistes, le ministère devait consulter l'industrie, les groupements environnementaux et d'autres paliers gouvernementaux. Le processus de consultation visait à assurer la collaboration de l'industrie et son respect futur des règlements limitatifs. Le ministère espérait aussi éviter les litiges coûteux qui s'ensuivraient si certains secteurs industriels jugeaient que les règlements étaient injustes.

Le ministère a toutefois sous-estimé au départ la complexité du processus de consultation. Par ailleurs, la volonté de réaliser un consensus à l'intérieur comme à l'extérieur du ministère a considérablement prolongé le temps nécessaire. Nos entrevues avec des fonctionnaires du ministère ont révélé que presque toutes les décisions, même les décisions mineures, ont été prises en comité. Dans certains cas, le processus consultatif a échoué lorsqu'on n'a pas pu réaliser un consensus. Vu le grand nombre de participants lors des diverses consultations, on a perdu beaucoup de temps parce qu'on était forcé d'annuler et de remettre à plus tard certaines réunions afin que les principaux participants puissent y assister. Dans certains cas, des réunions ont eu lieu malgré le fait que les participants représentant l'industrie étaient d'accord avec le ministère et ne pensaient pas que les réunions soient nécessaires.

Compte tenu du temps qui a déjà été consacré aux consultations, il est fort douteux qu'il soit utile de prolonger le débat dans les domaines où les avis sont fortement partagés. Les discussions futures, particulièrement celles concernant le coût de mise en oeuvre des règlements limitatifs, seront probablement encore plus difficiles que celles tenues à ce jour. Le ministère doit être disposé à prendre des décisions lorsqu'une question ne fait pas l'unanimité.

Changement d'emphase

En 1990, le ministère a adopté les concepts de décharge nulle de substances toxiques persistantes, et de prévention de la pollution ainsi qu'une approche globale envers la gestion de l'environnement. Si le ministère avait adopté ces concepts, c'est parce qu'il pensait que la technologie basée sur le traitement «au bout du pipeline» des effluents toxiques ne suffirait pas pour réaliser l'objectif d'origine de la SMID : l'élimination, à toute fin utile, des substances toxiques persistantes des eaux ontariennes.

Pour s'adapter à cette réorientation, le ministère doit passer d'un programme à base de technologie visant à traiter les substances toxiques après leur apparition, à un système qui encourage ceux qui sont à l'origine des décharges à trouver des méthodes de production et des produits chimiques de rechange, évitant ainsi la formation et la décharge de substances dangereuses au cours des procédés de production.

On ne voit pas très bien actuellement comment ces deux approches seront fusionnées. Il se peut que la nouvelle approche rende superflue une partie du travail déjà effectué pour élaborer les règlements limitatifs. Ce changement d'approche a exigé une consultation supplémentaire et a fortement retardé le processus d'élaboration des règlements.

LA SMID MUNICIPALE

Il y a environ 30 000 établissements commerciaux et industriels qui déchargent des effluents dans les réseaux d'égouts

municipaux. Sur ces 30 000, on estime que 12 000 déchargent des substances toxiques dans les égouts. À cause de ces substances, ainsi que des eaux usées provenant de plus de quatre millions de ménages, l'effluent des usines de traitement des eaux usées constitue le plus important pollueur des eaux de surface de la province.

La stratégie de la SMID pour les usines de traitement des eaux usées municipales a deux volets :

- éviter la décharge de contaminants toxiques dans les égouts municipaux; et
- moderniser les usines de traitement d'eaux usées, au besoin, pour s'assurer que leurs effluents ne contiennent pas de matières toxiques.

Le Livre blanc sur la SMID déclarait d'une manière générale que ces objectifs seraient réalisés dès 1989, mais on n'a jamais fixé d'échéancier précis pour le secteur municipal. Au contraire, l'ensemble du programme s'est embourbé dans des difficultés que le ministère n'a pas encore trouvé le moyen de résoudre.

3.06

Réglementation de l'utilisation des égouts

La plupart des municipalités ont des règlements sur l'utilisation des égouts pour contrôler la décharge d'eaux usées dans leur réseau d'égouts, mais ces règlements sont généralement faibles et on ne les applique pas. Il n'y a pas de règlements provinciaux visant à s'assurer que les municipalités appliquent leurs propres règlements, à l'encontre de la situation aux États-Unis, où l'autorité fédérale, l'Environmental Protection Agency, a le pouvoir d'inculper une municipalité si celle-ci ne suit pas ses directives.

À l'origine, le ministère avait l'intention de suivre la même stratégie qu'avec la SMID industrielle pour formuler des règlements régissant les substances déchargées dans le réseau d'égouts. Après avoir consulté les municipalités, il adopterait des règlements de surveillance exigeant que les municipalités testent et analysent l'effluent des usines d'épuration. Basé sur ces renseignements et après consultation supplémentaire, un règlement provincial d'utilisation des égouts pour toutes les municipalités aurait été formulé et adopté.

La consultation et la communication entre le ministère et les municipalités étaient censées être un élément clé de ce processus. Cependant, nos entrevues avec les parties intéressées ont révélé qu'il y a eu des difficultés dès le début à cause de l'incertitude qui planait sur la composition des comités et sur la question de savoir qui aurait l'autorité de prendre des décisions. Après la prise de contact initiale, il y eu très peu de réunions entre le ministère et les municipalités et tout le processus s'est arrêté.

Règlement et projet de démonstration modèle sur l'utilisation des égouts

Compte tenu des recommandations de diverses parties intéressées, le ministère a arrêté d'élaborer les règlements de surveillance en 1989 à cause de leur coût estimatif de 300 à 500 millions de dollars. À leur place, le ministère proposa que les municipalités adoptent volontairement un règlement modèle d'utilisation des égouts jusqu'à ce que les règlements provinciaux soient en vigueur. Ce règlement proposé était basé sur un modèle américain et précisait des limites pour toute une gamme de substances toxiques déchargées dans les égouts sanitaires ainsi que de pluie. On s'attendait à ce que les municipalités fixent également des limites locales pour les effluents, basées sur les directives provinciales sur la qualité de l'eau, selon la meilleure technologie qui soit efficace, compte tenu du coût, pour traiter les effluents. Ces limites locales devaient être au moins aussi strictes que celles proposées par le règlement modèle du ministère.

En 1989, le ministère a recruté cinq municipalités pour effectuer des projets de démonstration afin de convaincre d'autres municipalités que l'adoption du règlement modèle était faisable.

Au mois de juin 1992, 44 des environ 300 municipalités suffisamment grandes pour

rendre pratique la mise en oeuvre du règlement modèle l'avaient déjà adopté et 20 autres étaient en train de le faire. Aucune municipalité n'avait élaboré des limites locales pour les substances. Il n'y avait pas d'échéancier pour l'adoption du règlement modèle par les municipalités restantes.

Obstacles s'opposant à la mise en oeuvre

Un obstacle majeur s'opposant à l'adoption du règlement proposé pour l'utilisation des égouts est la question du partage des coûts entre le ministère et les municipalités. Selon le ministère, le coût, pour les municipalités, du programme d'application seulement serait d'environ 50 millions de dollars pour la première année et de 40 millions de dollars par an par la suite. Certaines municipalités pensent qu'il pourrait même être plus élevé encore.

En plus du coût, les municipalités plus petites craignent qu'elles ne pourront pas recruter et former un nombre adéquat d'employés techniquement qualifiés. Certaines municipalités craignent qu'elles n'auront pas accès aux installations de laboratoire appropriées. À date le ministère a pris peu de mesures pour régler ces problèmes, et il est peu probable que les municipalités soutiendront les efforts du ministère pour adopter une réglementation tant et aussi longtemps que ces problèmes restent sans solution.

Par ailleurs, les règlements risquent de ne pas être appliqués par les municipalités car ces dernières craignent que les industries et entreprises qui devront se conformer aux règlements préféreront plutôt déménager vers d'autres municipalités moins exigeantes. Par exemple, un grand centre urbain industriel n'a jamais inculpé personne en vertu de son règlement, malgré des contraventions répétées. Nous pensons comprendre que les règlements proposés pour l'utilisation des égouts permettraient au ministère d'inculper les municipalités qui manquent de faire respecter un programme d'application du règlement.

L'absence de possibilités de rechange adéquates pour l'élimination des déchets toxiques constitue un autre obstacle. De nombreuses petites usines industrielles ne seront de toute évidence pas capables de traiter leurs déchets sur les lieux et auront besoin d'installations d'élimination adéquates.

Selon le comité consultatif sur la SMID du ministre, il sera difficile, sans disposer d'installations supplémentaires d'élimination des déchets dangereux, de réaliser l'objectif qui revient à éliminer pratiquement les substances toxiques de l'eau de surface. En Ontario, la seule grande installation qui existe actuellement pour le traitement efficace des déchets toxiques fonctionne pratiquement à pleine capacité. L'installation proposée de la Société ontarienne de gestion des déchets ne sera construite que dans un futur encore éloigné.

Malgré ces difficultés, il importe que des règlements régissant les décharges municipales soient en vigueur au moment où les règlements relatifs à la SMID industrielle deviennent applicables. Sinon, il se pourrait que certaines petites usines industrielles décident de décharger leurs effluents dans les égouts plutôt que directement dans l'eau de surface afin d'éviter les règlements industriels.

Modernisation des usines de traitement des eaux usées

En 1990, 25 pour cent des usines de traitement des eaux usées ne se conformaient pas aux directives provinciales pour une substance ou plus, tels que le phosphore, les solides en suspension et la demande d'oxygène biologique. Selon une étude effectuée en 1987, la moitié environ des usines de traitement des eaux usées en Ontario ne répondaient pas aux normes préconisées par la Environmental Protection Agency américaine. Aucune amélioration majeure n'a été entreprise depuis.

Sur les 412 usines de traitement des eaux usées en Ontario, 28 sont des usines de traitement primaires, qui est la méthode la

3.06

moins efficace pour le traitement des eaux usées. Ce sont ces 28 usines qui déchargent 40 pour cent de tous les déchets conventionnels sortant des usines de traitement des eaux usées. À l'avis du ministère, c'est en rehaussant ces usines au niveau de traitement secondaire qu'on pourrait faire le plus pour réduire les décharges toxiques.

Le ministère a estimé à environ trois milliards de dollars le coût total d'une modernisation de toutes les usines (à l'extérieur du Grand Toronto) pour rendre leurs effluents non toxiques, un tiers de ce montant étant défrayé par le ministère dans le cadre des arrangements de financement actuels avec les municipalités.

Selon la conclusion d'une étude effectuée en 1988 par le ministère des Affaires municipales, presque la moitié des municipalités ne pourraient pas se permettre de payer la modernisation de leurs usines de traitement des eaux usées. Puisque le ministère n'a pas pu déterminer la manière dont on financerait et dont on mettrait en oeuvre un tel programme, l'avenir de ce dernier reste incertain.

Puisque l'on pense que la pollution provenant des usines de traitement des eaux usées constitue la source la plus importante de pollution aquatique, il est essentiel de faire des progrès pour réduire ou éliminer leurs effluents toxiques si le ministère veut atteindre ses objectifs concernant la qualité de l'eau.

PLANS DE GESTION DES BASSINS VERSANTS

L'Ontario est divisée en bassins versants, c'est-à-dire en 144 régions drainées par une rivière et ses tributaires. Les autorités de protection de la nature, sous l'égide du ministère des Richesses naturelles, sont chargées de protéger la qualité de l'eau des bassins versants, mais elles n'ont qu'une autorité limitée pour appliquer les programmes ou directives de protection.

L'utilisation des terres influe tant sur le type de pollution présent dans le ruissellement des bassins versants que sur les mesures nécessaires pour empêcher ces polluants d'atteindre l'eau de surface. Les polluants dans l'eau de ruissellement des zones urbaines comprennent de l'huile et de la graisse, des métaux lourds, des substances toxiques synthétiques, des substances nutritives et des bactéries. Les principaux polluants provenant des zones agricoles sont les engrais, les pesticides et le fumier.

GESTION DES BASSINS VERSANTS URBAINS

On convient généralement du fait qu'il faut éviter la pollution des eaux de surface plutôt que de lutter contre la pollution une fois qu'elle s'est produite, ce qui entraîne souvent des coûts prohibitifs. Par exemple, on a estimé, dans certaines études, qu'il en coûterait un milliard de dollars chacune pour restaurer la qualité de l'eau des rivières Don et Humber, à Toronto, au point où l'on puisse s'y baigner en toute sécurité.

Malheureusement, les processus de planification de l'utilisation des terres ont été inadéquats pour protéger l'environnement. Par conséquent, certains développements immobiliers ont entraîné une dégradation de la qualité de l'eau, particulièrement au voisinage des régions urbaines. Par exemple :

- Les terres humides près des régions urbaines sont grignotées par le développement immobilier. Ces terres sont essentielles au maintien de la qualité de l'eau des ruisseaux et rivières parce qu'elles agissent comme un filtre dépolluant naturel tout en étant l'habitat de nombreuses espèces de plantes et d'animaux; pourtant, il n'existe actuellement pas de moyens qui assureraient leur protection. Étant donné que plus de 70 pour cent de tous les marais dans le Sud de l'Ontario ont déjà été perdus, surtout en faveur de l'agriculture, il importe tout spécialement de conserver ce qui reste.
- Une mauvaise gestion des eaux de pluie est un problème courant dans les régions développées. L'eau de pluie entraîne les polluants tels que le pétrole, les métaux

lourds et le sol dans les égouts de pluie qui les déchargent ensuite sans aucun traitement dans les ruisseaux, les rivières et les lacs. Le ministère a émis des directives en juin 1991 pour aider les municipalités à améliorer leur gestion des eaux de pluie; il a aussi fourni un certain soutien financier aux études et mesures visant à contrôler le débordement des eaux de pluie.

- La décharge indue de sol (et d'autres matériaux excavés) dans les lacs, les ruisseaux et les rivières pollue ces cours d'eau et les sédiments au fond de ceux-ci. En juin 1992, le ministère a émis des lignes directrices pour l'élimination de ces matériaux.

Aménagement des sous-bassins versants

Les ministères de l'Environnement et des Richesses naturelles, avec la collaboration du ministère des Affaires municipales, ont élaboré un cadre permettant d'intégrer des directives environnementales dans le processus de planification de l'utilisation des terres. En janvier 1992, on a fait circuler l'ébauche d'un document technique intitulé *Planification de l'aménagement des sous-bassins versants* à divers intéressés afin que ceux-ci puissent l'examiner.

Dans ce document, on proposait que les autorités locales de protection de la nature surveillent la formulation et la mise en oeuvre de plans de sous-bassins versants pour les régions à développer. Ces plans seraient basés sur des études écologiques des régions en question et comporteraient des directives pour protéger l'environnement pendant et après le développement.

Financement

En général, la préparation d'un plan de sous-bassin versant coûte de 100 000 à 250 000 dollars. Le financement est essentiel puisque, sans lui il est impossible de faire les études nécessaires pour formuler le plan.

Le cadre de planification des sous-bassins versants prévoyait que les promoteurs immobiliers financeraient la majorité des études futures, mais cela est fort improbable. L'Institut de développement urbain a déclaré ce qui suit : «Les promoteurs immobiliers n'avanceront jamais des fonds de l'ordre de grandeur nécessaire pour la planification des sous-bassins versants sans avoir au préalable obtenu certains droits de développement sur leurs terres. De par sa nature, l'étude de sous-bassins versants s'étendrait au-delà des limites urbaines, dans des régions n'appartenant pas nécessairement à des promoteurs. Qui devra payer l'analyse concernant ces terres?»

Règlement des conflits

Les promoteurs immobiliers, les propriétaires terriens, le grand public, les ministères provinciaux, les autorités de protection de la nature et les municipalités ont chacun leurs propres objectifs pour les terres à développer et, dans de nombreux cas, ces objectifs entrent en conflit. Sans l'autorité nécessaire pour imposer son plan, on voit mal comment une autorité de protection de la nature peut éviter les résultats comme celui illustré ci-après.

Une autorité de protection de la nature a préparé un plan de sous-bassin versant interdisant la construction de grandes installations municipales sanitaires ou d'égouts de pluie sur les terres humides ou leurs zones-tampon. La municipalité impliquée s'y est opposée très vivement, car selon elle «Ce qui prime... est le manque de l'autorité de protection de la nature à reconnaître l'intérêt compétitif de la municipalité dans le bassin versant... En fait, certaines parties de la ville seraient rendues pratiquement inutilisables pour le développement immobilier». La municipalité argumentait qu'on pouvait construire des égouts dans de telles zones sans causer des dégâts permanents ou à long terme. Par la suite, la municipalité a semblé ignorer le plan de sous-bassin versant et a continué à planifier l'utilisation des terres comme elle l'avait fait dans le passé.

Actuellement, la *Loi sur l'aménagement du territoire* n'exige pas que les municipalités respectent les recommandations d'un plan de bassin versant. En l'absence d'une

conformité volontaire, la seule manière dont les ministères de l'Environnement ou des Richesses naturelles peuvent exercer une certaine autorité est de formuler des objections et de forcer une audience devant le Conseil municipal lorsqu'un plan officiel est soumis pour examen au ministère des Affaires municipales. Il s'agit là d'un processus qui peut demander beaucoup de temps et d'argent.

GESTION DES BASSINS VERSANTS RURAUX

3.06

Dans beaucoup de régions de la province, les concentrations de phosphore et de nitrate dans l'eau de surface sont très supérieures à ce que permettent les objectifs provinciaux de qualité de l'eau. Selon les données du ministère, si les concentrations de phosphore ont connu un léger déclin, les concentrations de nitrate par contre ont augmenté considérablement au cours des 10 dernières années. Les méthodes agricoles actuelles sont à l'origine à cette contamination.

Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation gère des programmes visant à aider les agriculteurs à améliorer leurs méthodes agricoles. La participation à ces programmes est bénévole et les agriculteurs qui participent sont admissibles pour obtenir des subventions pour divers projets, tels que les installations de manutention des pesticides ou du fumier. Il n'incombe pas au ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de surveiller l'amélioration subséquente de la qualité de l'eau, s'il y en a, mais il espère plutôt que la qualité de l'eau s'améliorera à long terme.

Le seul programme géré par le ministère afin d'améliorer la qualité de l'eau des bassins versants ruraux est le Programme de nettoyage des plages rurales (CURB), lancé en 1986. Cependant, les fonds n'ont été libérés pour les plans de nettoyage qu'en 1991, où l'on a alloué 57 millions de dollars au processus de nettoyage sur les 10 prochaines années. Par ailleurs, la majorité des cours d'eau pollués par le ruissellement agricole ne sont pas désignés comme étant des plages et ne sont donc pas admissibles aux subventions du programme CURB.

PLANS D'INTERVENTION CORRECTRICE

La Commission mixte internationale Canada/États-Unis a pour objectif de régler les problèmes environnementaux qui se produisent le long des Grands Lacs entre le Canada et les États-Unis. En 1985, le Conseil sur la qualité des eaux de la Commission a identifié 42 régions très polluées («zones préoccupantes») autour des Grands Lacs et a formellement recommandé, pour les nettoyer, un processus comportant des plans d'intervention correctrice (PIC). Sur les 42 régions ciblées pour cette action de redressement, 17 se trouvent en Ontario, 12 sont en eaux canadiennes et cinq le long de fleuves partagés avec les États-Unis.

Au Canada, les gouvernements fédéral et de l'Ontario collaborent, pour s'acquitter des obligations de l'Accord relatif à la qualité de l'eau des Grands Lacs, par l'intermédiaire d'une association portant le nom *Accord Canada-Ontario*.

Chaque zone préoccupante a sa propre équipe de PIC qui comprend des représentants fédéraux, provinciaux, municipaux et autres sous l'orientation d'un comité directeur. Le processus des PIC est conçu pour encourager l'apport des municipalités, des industries, des autochtones, des universités et du grand public.

ÉCHÉANCIERS DES PIC

Les PIC se subdivisent en trois étapes : à la première étape, on définit la nature et la source de la pollution du site. À la deuxième étape, on choisit les mesures de redressement et de réglementation; à la troisième étape, on surveille le site pour confirmer la reprise de la pleine utilisation. Dès l'achèvement de chaque phase, le comité doit soumettre à la Commission mixte internationale des documents justificatifs afin que cette dernière les évalue et fasse des commentaires.

Le rapport biannuel de 1988 de la Commission mixte internationale fixait des dates cibles pour la soumission des rapports PIC : les rapports de la première étape devaient

être présentés avant la fin de 1989 et les rapports de deuxième étape avant la fin de 1990. Au mois de juin 1992, 13 seulement des 17 rapports ontariens de l'étape 1 avaient été soumis, et seulement trois dans les six mois de la date cible. Sur ces 13 rapports, 11 avaient été examinés par la Commission mixte internationale. Chacun de ces 11 sites peut avancer à l'étape 2 du processus, bien que dans chaque cas, la Commission ait suggéré des domaines où le rapport d'étape 1 aurait pu être plus minutieux. Seulement deux équipes de PIC étaient parvenues à circuler une ébauche de rapport d'étape 2 aux fins de la consultation publique.

Dans une certaine mesure, on peut attribuer ce retard à la complexité du processus de PIC lui-même. Il est à la fois difficile et lent d'obtenir un consensus parmi autant de groupes d'intérêts différents. Bien qu'elle soit considérée essentielle et qu'elle soit fortement appuyée par les comités de PIC, la participation du public a elle aussi ralenti le rythme. Les PIC pour les sites partagés par le Canada et les États-Unis doivent également traiter des différences politiques et de réglementation entre les deux pays.

Néanmoins, il était évident qu'une direction et un soutien insuffisants de la part du ministère jouent également un rôle dans la lenteur des progrès en ce qui concerne les PIC.

RÔLES FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX

L'une des raisons pour le peu d'engagement du ministère est peut-être l'incertitude quant à son rôle précis. Bien que l'*Accord Canada-Ontario* précise que les gouvernements provincial et fédéral partagent la responsabilité des PIC, l'accord ne spécifie pas comment cette responsabilité doit être partagée. En fait, l'accord est expiré le 31 mars 1991 et n'a pas encore été renouvelé. On nous a signalé que le processus de négociation a été difficile, particulièrement en ce qui concerne la responsabilité financière précise pour la mise en oeuvre des projets PIC.

L'approche canadienne contraste fortement avec celle adoptée par les États-Unis. Aux États-Unis, le processus PIC a reçu force de loi fédérale grâce à la *Great Lakes Critical Programs Act* de 1990. Cette loi précise à la fois un échéancier et un processus pour l'élaboration des PIC américains. Un comité directeur technique (gouvernements fédéral/États) a été mis sur pied pour proposer des normes uniformes de qualité de l'eau pour les Grands Lacs. On prévoit pour 1992 la publication d'un document guide; chacun des huit États des Grands Lacs auront alors deux années pour normaliser le règlement. Il faut remarquer cependant que, au mois de juin 1992, le rythme d'avancement des PIC américains au niveau des deux premières étapes des PIC était similaire à celui de leurs homologues canadiens.

COORDINATEURS DES ÉQUIPES PIC

Dans la plupart des cas, le ministère a affecté du personnel de niveau relativement junior en tant que coordinateurs de PIC. Dans certains cas, ces coordinateurs travaillent à temps partiel.

Le fait qu'il s'agit de fonctionnaires de niveau relativement bas, allié au manque de formation appropriée, a forcé ces coordinateurs à apprendre des méthodes et aptitudes par eux-mêmes. Cet apprentissage autonome ainsi que le taux de roulement élevé du personnel ont retardé le processus relatif aux PIC.

COORDINATION AVEC LES PROGRAMMES CONNEXES

Les PIC sont spécifiquement adaptés à chaque site et les problèmes de chaque site découlent d'une combinaison particulière de l'utilisation des terres et des caractéristiques géographiques. Toutefois, d'une manière plus générale, chaque site est contaminé par des polluants provenant de sources dont s'occupent également la SMID et les planificateurs de la gestion des bassins versants. Bien que le besoin de coordination entre les équipes de PIC et SMID et les planificateurs de la gestion des bassins versants soit évident, les équipes PIC restent mal informées sur ce qui se passe dans ces autres programmes. Il n'y a pas, au

sein des équipes PIC ou des comités consultatifs publics, des représentants de la SMID qui puissent éclaircir de manière utile certaines questions pertinentes. De même, il n'existe pas de mécanisme formel de communication entre les équipes PIC et le personnel impliqué dans la gestion des bassins versants.

FINANCEMENT À LONG TERME

Depuis le début du programme, les fonds provinciaux prévus au budget spécifiquement pour le processus d'élaboration des PIC se sont chiffrés en moyenne à environ deux millions de dollars par année financière. Le financement fédéral a été encore plus réduit. Bien que les activités de PIC à ce jour aient été relativement peu coûteuses puisque la plupart des équipes PIC viennent à peine de compléter leurs rapports de première étape, les efforts futurs nécessiteront un financement considérable.

Le coût global des activités de redressement, dans les secteurs tant public que privé, a été estimé à six milliards de dollars. La modernisation des usines de traitement des eaux usées et le contrôle du ruissellement urbain correspondent à une tranche d'environ trois milliards de dollars de cette somme, en excluant la plupart des frais d'amélioration des usines du Grand Toronto. Dans le cadre des arrangements de financement actuel, la part du ministère dans ces trois milliards de dollars serait d'un milliard de dollars. S'il n'y a pas d'augmentation importante du financement provincial et fédéral, surtout pour la mise en oeuvre des propositions de la SMID pour améliorer les usines de traitement des eaux usées, il est peu probable que les communautés puissent réaliser les objectifs des PIC.

3.06

RÉPONSE

Le sous-ministre de l'Environnement a répondu à notre rapport le 15 septembre :

SMID

LA SMID INDUSTRIELLE

On peut attribuer les retards dans l'élaboration des règlements de la SMID industrielle à plusieurs facteurs : les exigences techniques de règlements que l'on puisse justifier; l'accent mis sur la consultation à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement et de l'industrie; enfin, l'effet négatif de la récession économique.

Grande base de données

Les données recueillies permettent de confirmer ce que l'on savait déjà de manière générale, mais elles permettent aussi de mieux cerner la nature des composés toxiques qui étaient présents dans les effluents. Cette base de données est beaucoup plus détaillée que ce qui est disponible dans d'autres juridictions. Le ministère aurait été incapable de réglementer les produits toxiques, dans la plupart des cas, en faisant appel uniquement aux données déjà disponibles.

Les règlements ne pouvaient pas se fonder uniquement sur l'expérience industrielle américaine sans risquer d'entraîner une opposition devant les tribunaux de la part des diverses industries.

Dans de nombreux cas, les substances que l'on réglemente actuellement n'étaient même pas connues avant que l'on effectue des tests. De plus, les règlements ne se limiteront pas aux substances les plus dangereuses.

Les paramètres choisis aux fins du contrôle ont été déterminés en fonction de facteurs techniques et économiques. Bien qu'on ait ainsi limité le nombre de paramètres réglementés à seulement 10 à 15, la réglementation permettra de contrôler d'autres substances toxiques en même temps.

Dans la plupart des cas, on a commencé les études de meilleure technologie disponible lorsqu'on recueillait les données. Il fallait cependant fournir aux consultants environ six mois de données sur les substances présentes afin que l'on puisse préciser les secteurs de recherche. Le programme SMID incorpore des principes de prévention de la pollution, ce qui exige des compagnies qu'elles aillent au-delà de la technologie «au bout du pipeline» et envisagent des modifications fondamentales des processus de fabrication. Notre solide base de données est essentielle pour signaler les produits chimiques inquiétants qu'il s'agit d'éliminer.

Gestion du processus de consultation

La consultation des intéressés est l'une des principales caractéristiques du programme SMID qui a beaucoup aidé au cours du processus de réglementation. La procédure de consultation a été convenue au moment où l'on a formulé le programme SMID et elle a été contrôlée et mise en oeuvre en conséquence.

LA SMID MUNICIPALE

Le schéma «SMID municipale» comprend deux programmes complémentaires. Le programme d'utilisation des égouts est nécessaire pour contrôler les produits toxiques provenant des industries qui déchargent vers les usines municipales de traitement des eaux usées. La modernisation des usines de traitement primaire des eaux usées est nécessaire surtout pour contrôler la décharge des polluants conventionnels, tels que les solides en suspension, le phosphore et la demande d'oxygène biochimique. Cependant, on éliminera également certains produits toxiques.

En ce qui concerne l'utilisation des égouts, le ministère a mis en oeuvre un vaste programme de formation pour préparer les municipalités pour la mise en oeuvre. Dans le cadre de ce programme, on s'efforce d'aider les municipalités en minimisant les coûts afférents.

Les dépenses importantes nécessaires pour moderniser les usines de traitement des eaux usées ont été le principal motif de retard. Plusieurs études ont été effectuées pour trouver le moyen de réduire les coûts. Des discussions sont en cours au sein du ministère pour trouver des options moins coûteuses pour la réalisation de ce programme.

Réglementation de l'utilisation des égouts

Le ministère travaille avec les municipalités pour mettre au point le programme. Parmi les composants du programme figurent : les projets de démonstration sur la prévention de la pollution; les meilleures méthodes de gestion et l'application au niveau municipal; enfin, la formation des agents municipaux.

Les 44 municipalités ayant adopté le règlement correspondent à 58 pour cent de la population ontarienne. Les 20 municipalités supplémentaires qui sont en train d'adopter le règlement correspondent à 13 pour cent de la population.

Le programme est actuellement en voie d'élaboration. Les estimations de coût dont parle le Vérificateur se rapportent à l'une des nombreuses options de mise en oeuvre. Le ministère évalue actuellement les options pour désamorcer diverses préoccupations, y compris celles concernant le coût.

En ce qui concerne la formation d'agents d'application municipaux, le ministère a préparé, au cours des quatre dernières années, cinq cours de formation moyennant un coût de 200 000 dollars. Quarante

à 100 inspecteurs municipaux ont assisté aux divers cours. Le ministère a défrayé 50 pour cent des frais afférents, soit environ 200 000 dollars.

Les coûts estimatifs figurant dans le programme sont basés sur le coût d'analyses effectués par des laboratoires commerciaux. Toutes les municipalités ont accès à un laboratoire commercial.

Les options proposées pour le Programme d'utilisation des égouts comprennent des mécanismes telles que la prévention de la pollution et les meilleures méthodes de gestion. On sait que ces dernières permettent de réduire la production de déchets toxiques.

Par l'intermédiaire des audiences indépendantes permanentes de la Commission d'évaluation environnementale, on s'occupe de la question de la capacité qu'ont les installations existantes pour éliminer les déchets toxiques ainsi que de la nécessité d'une installation de la Société ontarienne de gestion des déchets.

3.06

Modernisation des usines de traitement des eaux usées

L'étude a également révélé que l'ampleur de la toxicité aiguë et chronique dans l'effluent des usines de traitement des eaux usées (UTEU) varie de «faible» à «modérée». Dans la plupart des cas, l'effluent est non toxique après un mélange initial aux points de décharge.

Actuellement, quatre des UTEU primaires sont en voie de construction et cinq se trouvent à divers stades de planification en vue de leur amélioration pour pouvoir assurer un traitement secondaire. L'usine d'Ottawa est l'UTEU primaire la plus importante en Ontario. Les charges de pollution globales provenant des 418 UTEU seront réduites de 11 pour cent (équivalant à 23 tonnes par jour) et l'apport des UTEU primaires restantes sera réduit à 22 pour cent une fois la modernisation de l'usine d'Ottawa achevée, en 1993.

Le ministère examine des solutions de rechange «à faible coût» au lieu des mesures conventionnelles de contrôle de la pollution qui étaient à l'origine de l'estimation de trois milliards de dollars.

PLANS DE GESTION DES BASSINS VERSANTS

Le ministère a constaté qu'il y a d'autres moyens pour protéger l'environnement. En association avec d'autres organismes, le ministère a fait appel à l'éducation, aux incitatifs et à «l'encouragement» pour obtenir des effets positifs. Cela cadre bien avec les initiatives actuelles du gouvernement, qui mettent l'accent sur l'association et le dégagement.

Le ministère a constaté que les lacunes des renseignements généraux influent sur la prise de décisions environnementales. Les processus de gestion des bassins versants visent à combler ces lacunes.

Les organismes gouvernementaux ont accumulé de vastes quantités de données aux fins de la protection des terres humides. Un système particulièrement remarquable est celui de classification des terres humides, mis au point par le ministère des Richesses naturelles.

Les ministères de l'Environnement et des Richesses naturelles utilisent à fond les informations disponibles pour assurer la protection de l'environnement grâce aux programmes éducatifs et d'encouragement.

GESTION DES BASSINS VERSANTS URBAINS

Depuis 1985, le ministère finance des études municipales de planification des contrôles antipollution et a fourni des fonds d'immobilisation pour le traitement municipal des eaux de pluie et pour les

mesures de dépollution des débordements d'égout, par l'intermédiaire du Programme des plages. À date, les dépenses sont de l'ordre de 20 millions de dollars.

Les audiences de la Commission des affaires municipales de l'Ontario ne sont pas le seul moyen de protéger l'environnement. Le ministère ainsi que le MRN s'efforcent pour fournir des renseignements de base précis et adéquats afin de faciliter la prise de décisions concernant l'utilisation des terres, la persuasion et l'éducation quant à l'importance des bonnes pratiques environnementales.

La Loi sur l'aménagement du territoire ainsi que les énoncés de politique émis en vertu de cette Loi ne possèdent pas non plus de mécanismes de financement.

Les plans des bassins versants constituent la base des décisions sur l'utilisation des terres, dont la responsabilité, conformément à la Loi sur l'aménagement du territoire, incombe aux municipalités. Cette Loi prévoit toute une gamme de mécanismes pour régler les conflits à ce niveau.

GESTION DES BASSINS VERSANTS RURAUX

Les critères de financement du programme CURB limitent ce programme aux initiatives qui améliorent les plages.

PLANS D'INTERVENTION CORRECTRICE

Parmi les nombreux résultats positifs du programme PIC figurent : les travaux scientifiques et de redressement effectués à ce jour, la forte participation du public et le soutien communautaire obtenu ainsi que les rapports étroits établis entre le ministère et les autres ministères, les municipalités et le grand public.

Suite au programme PIC, d'importantes améliorations environnementales se sont déjà produites. Plusieurs municipalités ont adopté les principes et objectifs des PIC pour les intégrer aux plans municipaux officiels et à la planification locale de l'utilisation des terres (Collingwood, Baie de Quinte, Hamilton, Severn Sound).

Par ailleurs, les efforts de dépollution et de nettoyage dans les zones préoccupantes ont attiré beaucoup plus d'attention, une plus grande participation et un soutien plus solide de la part du public depuis que l'on a lancé le programme PIC. Les municipalités dans les régions telles que Collingwood, la Baie de Quinte et Severn Sound sont des partisans convaincus des PIC et elles ont pris les devants pour mobiliser le public en faveur de la protection et du nettoyage de l'environnement.

ÉCHÉANCIERS DES PIC

S'il est vrai que les échéanciers de mise en oeuvre des PIC ne sont pas encore définis, ces échéanciers devront être élaborés une fois les rapports de l'étape 2 soumis aux gouvernements.

COORDINATION AVEC LES PROGRAMMES CONNEXES

La Stratégie municipale et industrielle de dépollution (SMID) est axée sur un contrôle des produits toxiques «au bout du pipeline». Le programme des PIC ne fait pas double emploi avec la SMID, étant plutôt structuré de manière à s'appuyer sur les règlements SMID qui préciseront les exigences minimales de contrôle des effluents.

Là où il existe des études d'aménagement des bassins versants, telle que l'étude de gestion des bassins versants de la région torontoise, on les a fusionnées avec le programme PIC.

Il n'y a pas de mécanisme formel de communication entre les équipes de PIC et le personnel impliqué

dans la SMID ou dans l'élaboration de la gestion des bassins versants; cependant, il existe depuis toujours des liens étroits avec le personnel chargé de mettre au point les politiques municipales et agricoles de gestion des bassins versants. Le personnel cadre, y compris le personnel désigné par la SMID, se rencontre selon le besoin pour discuter d'une vaste gamme de questions concernant les eaux, y compris la gestion des bassins versants et les initiatives de la SMID.

FINANCEMENT À LONG TERME

Entre 1986 et 1992, le ministère a dépensé environ 12 millions de dollars pour la mise au point des PIC. En 1991/1992, le ministère a consacré 0,5 million de dollars provenant de la loterie CLEANSWEEP pour soutenir les mesures de mise en oeuvre des PIC. En 1992/1993, 3,5 millions de dollars des fonds de boulotOntario ont été consacrés aux zones de PIC pour mettre en oeuvre des mesures correctrices municipales. Annuellement, environ 30 à 40 millions de dollars de subventions en capital du ministère sont fournis pour soutenir l'entretien et l'amélioration des usines municipales de traitement des eaux usées dans les zones de PIC.

3.06

MINISTÈRE DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX :

Système de paye du gouvernement

En 1983, le ministère des Services gouvernementaux amorçait les premiers efforts concernant un Système général d'information sur les ressources humaines (CHRIS) pour intégrer les applications existantes de feuille de paye et de présence et pour assurer des fonctions supplémentaires de gestion des ressources humaines, moyennant le coût estimatif autorisé de 4,9 millions de dollars.

Au début, le ministère pensait qu'on pourrait réaliser les résultats voulus en modifiant les applications existantes; par conséquent, il apporta un certain nombre d'améliorations entre 1983 et 1987. En 1987, l'équipe de projet se rendit compte que les applications existantes ne pouvaient guère assurer les fonctions de ressources humaines intégrées. On autorisa alors un système intégré complètement nouveau pour les ressources humaines et la feuille de paye, avec un nouveau budget de 13,7 millions de dollars.

Toutefois, dès 1989, cette tentative se révélait déchue et le projet fut réduit pour comprendre uniquement des systèmes de feuille de paye et de pension simplifiés et normalisés, moyennant le coût estimatif supplémentaire de 16 millions de dollars.

Depuis lors, le projet a connu des progrès plus rapides. Le ministère a nommé un cadre supérieur en tant que représentant de tous les clients, à l'échelle de l'ensemble du gouvernement, ce qui a réduit le temps et l'effort nécessaires pour obtenir le consentement des utilisateurs lorsqu'il faut prendre des décisions.

En septembre 1991, le ministère avait achevé la composante correspondant au versement des prestations de retraite (SYSPRE). Ce système est conçu pour traiter la feuille de paye de plus de 35 000 retraités, gérée par la Commission du régime de retraite des fonctionnaires, ainsi que de 300 retraités payés par le ministère. À la mi-septembre, le ministère a transféré du PENPAY au SYSPRE les 300 retraités qu'il administrait.

Le deuxième volet de cette application, dont le fonctionnement à plein rendement était prévu pour l'automne 1992, traitera la feuille de paye d'environ 100 000 fonctionnaires (CORPAY). L'achèvement total de CORPAY avec des fonctions supplémentaires, telles que la feuille de paye des employés à contrat et la possibilité de calculer les chèques de paye en direct, a été différé jusqu'au moment où cette composante sera opérationnelle.

Entre 1984 et le milieu de l'année 1991, on a dépensé environ 32 millions de dollars pour ces initiatives.

Notre vérification portait avant tout sur la planification et le contrôle de gestion relatifs à la mise au point et à l'achat des composantes CORPAY et SYSPRE. De plus, nous avons examiné les contrôles de gestion pour le traitement de la feuille de paye et des avantages sociaux, et tout particulièrement les contrôles automatisés conçus pour protéger les données.

Notre vérification visait à évaluer si :

- l'étude préalable avait prouvé de manière suffisante que la solution retenue serait la plus pratique et la plus efficace, compte tenu du coût, parmi tous les choix possibles; et

- les ressources du système étaient adéquatement protégées contre tous accès ou modifications non autorisés et contre toute interruption imprévue.

Nous avons recueilli des renseignements au moyen d'entrevues, d'observations et d'examens des documents disponibles.

CONCLUSIONS

JUSTIFICATION

3.07

Le ministère n'a pas prouvé que l'application prévue pour la feuille de paye serait la plus pratique et la plus efficace, compte tenu du coût, parmi les possibilités existantes ou de rechange. En particulier, nous avons noté que :

- on n'avait pas analysé suffisamment les autres choix possibles provenant du secteur privé et d'autres gouvernements;
- les avantages escomptés de l'application ne seront pas supérieurs aux coûts pendant la durée prévue de l'application; et
- le nouveau système de paye fera double emploi avec certains systèmes existants que l'on doit encore maintenir.

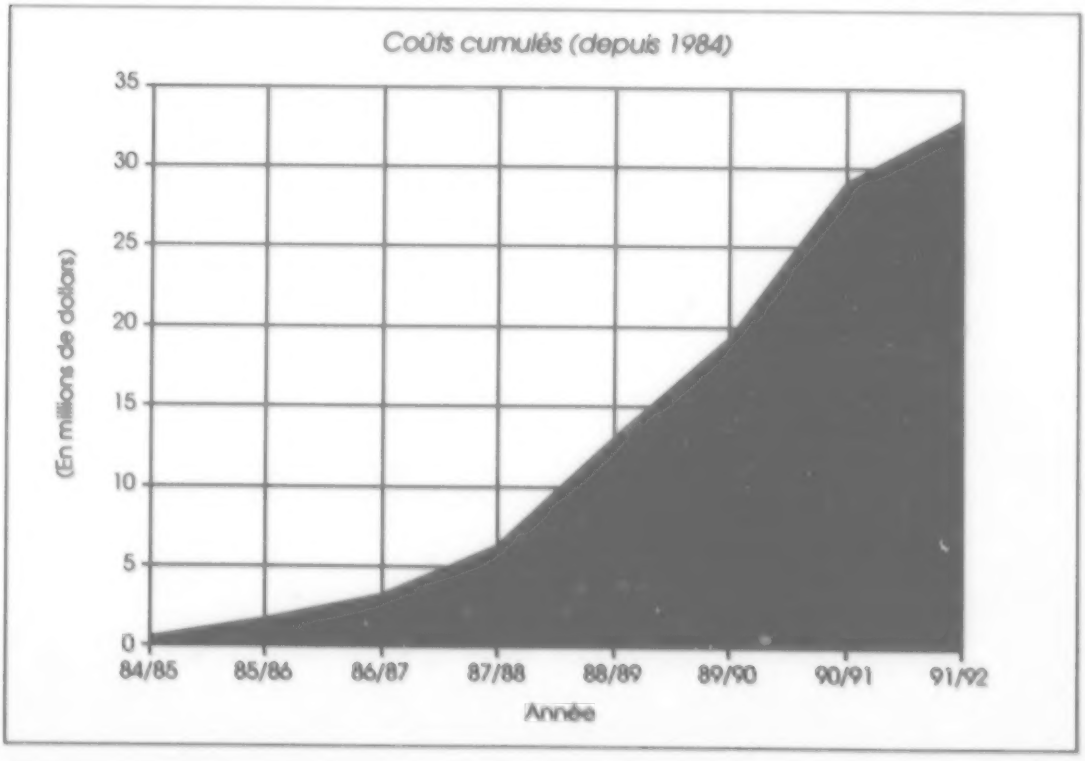
SÉCURITÉ

Les données et le logiciel n'étaient pas protégés de manière adéquate contre l'accès et les modifications non autorisés, ni contre les interruptions imprévues. Par exemple, nous avons constaté que :

- les données de paye ou autres n'étaient pas protégées contre l'accès et les modifications non autorisés;
- on a porté atteinte, pendant les essais, au caractère confidentiel des informations de paye concernant des fonctionnaires retraités; et
- un plan de reprise de l'exploitation, déjà mis à l'essai, pour la feuille de paye gouvernementale, n'avait pas été développé pour assurer la continuité de l'exploitation après l'interruption du service.

AUTRES POINTS

- Vu la lenteur de la mise au point d'un système centralisé de ressources humaines, 21 ministères ont estimé qu'ils ont déjà mis au point ou qu'ils mettront au point des applications relatives aux ressources



humaines, moyennant un coût global supérieur à 2,2 millions de dollars.

- Le ministère a dépensé deux millions de dollars pour mettre au point l'application relative aux pensions (SYSPRE) essentiellement pour la Commission du régime de retraite, mais la Commission a par la suite réévalué ses plans pour utiliser l'application.

COMMENTAIRE

JUSTIFICATION

Les directives du Conseil de gestion stipulent les principes et les exigences obligatoires régissant la gestion efficace de l'informatique. Les directives exigent que l'on précise, dans l'étude spécifique de tout projet informatique, en termes monétaires, tous les coûts, toutes les prestations et les avantages cumulés, sur une base annuelle, jusqu'à ce que l'on puisse s'assurer de l'existence d'avantages continus. À moins d'autorisation contraire par le Conseil de gestion, les avantages globaux doivent au moins dépasser les coûts estimatifs globaux dans les quatre ans suivant la date de mise en oeuvre.

L'étude détaillée préparée en 1989, au moment où le projet a été réduit, n'a pas prouvé que CORPAY serait le choix le plus pratique et le plus efficace, compte tenu du coût, parmi les solutions existantes et de rechange. Par exemple, l'analyse démontrait que, sur une période de 14 années, faire appel à des services de paye sous contrat auprès du secteur privé reviendrait moins cher que le système CORPAY. Toutefois, l'analyse n'a pas indiqué de manière adéquate pourquoi on n'avait pas choisi cette option plutôt que d'élaborer une application entièrement nouvelle.

De plus, étant donné le délai relativement court disponible pour l'analyse, le ministère n'a pas analysé de manière suffisante la question de savoir si l'on pouvait adapter de manière économique des applications de feuille de paye d'autres gouvernements ou de grandes entreprises privées afin de satisfaire aux besoins de la province.

En examinant l'étude justificative, nous avons remarqué que, même si le ministère prévoyait que la nouvelle application serait utilisée pendant environ 15 ans, il faudrait à son avis 17 ans pour que la province recouvre les frais encourus.

L'étude justificative du ministère n'avait pas tenu compte des frais de 3,4 millions de dollars correspondant à l'exploitation de l'application existante pendant que l'on mettrait en oeuvre la nouvelle application. Si l'on avait inclu ces frais dans l'analyse du seuil de rentabilité, cela aurait retardé de six années le recouvrement de la mise de fonds, la période de recouvrement passant ainsi à 23 années. Par ailleurs, le ministère n'a pas évalué les coûts encourus par les clients lors de la conversion à la nouvelle application et pour l'exploitation de celle-ci.

Puisque la durée de vie prévue de l'application est de 15 années, notre analyse indique que les avantages ne seront pas supérieurs aux coûts.

Le ministère avait par ailleurs justifié le besoin d'élaborer un nouveau système de paye à cause de l'avis d'un consultant, exprimé en 1989, selon lequel une défaillance du système existant allait probablement se produire dans les trois années suivantes, avec une interruption conséquente de la paye des fonctionnaires. Pourtant, cet effondrement du système ne s'est pas produit depuis, malgré les modifications importantes apportées au système existant.

Enfin, la nouvelle application avait pour objectif de remplacer un système de paye existant. Cependant, une fois le nouveau système en exploitation, le système existant devra quand même être maintenu afin de payer certains employés.

SÉCURITÉ

Le système CORPAY maintient et traite des informations confidentielles, tels que le nom,

3.07

le numéro d'assurance sociale, la date de naissance, le salaire, les données sur les conjoints et les personnes à charge, les saisies-arrêts et les ordonnances alimentaires relatives aux employés et aux retraités.

Il y a au moins cinq logiciels de sécurité différents pour contrôler l'accès à ces renseignements dans l'ordinateur central du Centre de développement de Toronto : logiciel d'accès au réseau, logiciel de contrôle de l'accès, logiciel de communication, logiciel de base de données et logiciel de sécurité des applications. Du point de vue de la sécurité, il suffirait que les dispositifs de contrôle soient correctement mis en oeuvre dans le cadre du logiciel pour s'assurer que le système CORPAY fonctionne dans un milieu adéquatement contrôlé.

Lors de nos essais, nous avons défait les divers contrôles de sécurité; nous avons ainsi pu accéder aux données de paye. Nous avons constaté que n'importe quel autre utilisateur de l'ordinateur central aurait pu en faire de même. Par exemple, nous avons trouvé ce qui suit :

- dans des fichiers non protégés, des mots de passe appartenant à des comptes-utilisateurs très puissants, qui pouvaient faire n'importe quoi sur l'ordinateur. Des utilisateurs du Centre de développement de Toronto auraient pu se servir de ces mots de passe pour lire ou modifier tout renseignement conservé dans l'ordinateur; et
- étant donné la manière dont ils avaient installé leur logiciel de terminaux et la disponibilité d'un sous-programme utilitaire du système, très puissant, n'importe quel utilisateur pouvait lire les mots de passe pour les utilisateurs du CORPAY et apporter des modifications non autorisées aux données de la feuille de paye.

Nous avons aussi constaté qu'il existait la possibilité, pour plus de 100 utilisateurs des services d'information sur les ressources humaines, de contourner les restrictions du ministère et d'apporter des modifications non autorisées à l'application CORPAY, bien que nous n'ayons trouvé aucune preuve que quelqu'un l'ait fait.

Les contrôles des mots de passe comportaient encore d'autres problèmes sérieux :

- En novembre 1990, un rapport de vérification interne du ministère signalait que les mots de passe étaient visibles chaque fois qu'un utilisateur changeait de mot de passe. Ni le fournisseur du logiciel, ni l'équipe de projet n'avait redressé la lacune au moment où SYSPRE a été mis en oeuvre. La plupart des progiciels ne laissent pas les mots de passe apparaître à l'écran à cause du risque qu'une personne non autorisée voie un mot de passe et s'en serve pour pénétrer dans le système de paye;
- Les utilisateurs pouvaient choisir des mots de passe ayant un seul caractère, ce qui représente un risque de sécurité, ces mots de passe étant faciles à deviner lorsque quelqu'un essaie d'accéder sans autorisation au système de paye; et
- Une précaution très courante pour empêcher les personnes non autorisées de deviner les mots de passe est de bloquer l'accès à un compte-usager après plusieurs tentatives d'accès qui utilisent le mot de code incorrect. Le logiciel de sécurité du système CORPAY permettait un nombre illimité de tentatives de deviner.

Contrairement aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, l'équipe de projet a utilisé les renseignements privés des fonctionnaires retraités lorsqu'elle a sondé l'élément «pension» du système CORPAY. L'équipe de projet avait 45 comptes-utilisateurs ayant accès à ces renseignements et deux de ces comptes appartenaient même à d'anciens employés.

Les grandes installations d'ordinateurs élaborent généralement des plans pour la reprise de l'exploitation afin de réagir à toute catastrophe imprévue qui risquerait d'immobiliser les installations informatiques. Le ministère devrait prévoir des installations

informatiques de rechange et définir les responsabilités de chacun pour assurer la reprise rapide du service; par ailleurs, le ministère devrait mettre son plan à l'essai. Aucun plan éprouvé de reprise de l'exploitation n'était disponible pour assurer la reprise rapide des fonctions du système CORPAY.

L'application CORPAY se trouve sur l'ordinateur central du Centre de développement de Toronto, et non pas au Centre de production de Toronto, où l'on exploite d'habitude les applications relatives à la production. Des négociations étaient en cours pour décider du site d'exploitation; c'est peut-être cette incertitude qui faisait qu'il n'y avait pas de plan de reprise de l'exploitation.

AUTRES POINTS

RESSOURCES HUMAINES

Le projet d'origine avait commencé, en 1983, à intégrer les applications existantes de paye et de présence et à offrir des fonctions supplémentaires relatives aux ressources humaines, telles que la surveillance centrale et les comptes rendus concernant les postes vacants.

En octobre 1989, le ministère remit à plus tard la composante «ressources humaines» du projet afin de pouvoir se concentrer sur la feuille de paye. À ce moment-là, la responsabilité des initiatives futures pour les ressources humaines a été confiée au Secrétariat des ressources humaines. Les ministères qui avaient besoin de cette fonction devaient soit élaborer leur propre système, soit attendre des initiatives futures.

Nous avons fait auprès de tous les ministères une enquête sur leurs activités de paye et de personnel. Huit des 25 ministères qui ont répondu à notre questionnaire en octobre 1991 avaient mis au point depuis 1983 des systèmes de ressources humaines ayant coûté plus d'un million de dollars. Treize ministères supplémentaires prévoyaient de mettre au point une application concernant les ressources humaines au cours des trois prochaines années, moyennant un coût global estimatif de plus de 1,2 million de dollars.

Cependant, en juin 1991, le Secrétariat des ressources humaines annonçait des plans pour mettre au point un Système d'information sur les ressources humaines pour aider les ministères à rendre compte en ce qui concerne l'équité en matière d'emploi et le Régime de rémunération des cadres supérieurs. Par la suite, le Secrétariat a fait appel à des consultants extérieurs pour définir les besoins du gouvernement en matière de ressources humaines.

Nous trouvons préoccupant ce chevauchement apparent des efforts. De toute évidence, il faut une meilleure coordination centrale avant que les ministères et organismes centraux n'entreprennent du travail supplémentaire concernant les applications pour les ressources humaines.

TRAITEMENT DES PENSIONS

Le ministère a dépensé environ deux millions de dollars depuis octobre 1989 pour élaborer l'application SYSPRE, afin de traiter la paye de 35 000 retraités administrée par la Commission du régime de retraite des fonctionnaires et de 300 retraités supplémentaires payés par le ministère. En mars 1991, la Commission du régime de retraite a remis son plan de pension à plus tard; elle prévoit maintenant d'évaluer d'autres applications de pension. Si l'on avait su dès le départ que la Commission du régime de retraite ne prévoyait pas utiliser la nouvelle application, il est fort probable que le ministère aurait pu traiter la paye de ces 300 retraités de manière plus économique, par exemple en utilisant le système PENPAY existant. Le ministère aurait alors économisé des frais de mise au point de deux millions de dollars.

RÉPONSES

Le sous-ministre des Services gouvernementaux a répondu à notre rapport le 27 mars :

JUSTIFICATION

En octobre 1989, les options disponibles pour remplacer les systèmes de paye ont été présentées par le ministère des Services gouvernementaux (MSG) et examinées par le Conseil de gestion du Cabinet. L'avis du vérificateur concernant la portée de cette analyse devrait tenir compte de l'environnement administratif de la Fonction publique ontarienne. Par exemple, deux années auparavant, les options telles que la privatisation n'étaient pas acceptables pour des raisons de sécurité. Cependant, en août 1989, le Conseil de gestion du Cabinet a demandé une analyse rigoureuse mais informelle de la privatisation et d'autres options. À notre avis, l'analyse des options était appropriée, vu la nature complexe de l'environnement de la Fonction publique ontarienne, le peu de temps disponible et la faisabilité d'options particulières.

3.07

La décision d'aller de l'avant avec CORPAY a été prise après avoir analysé un certain nombre de facteurs complexes, plutôt que parce que les avantages visibles dépasseraient les coûts. En octobre 1989, le Conseil de gestion du Cabinet a approuvé le plan actuel visant à obtenir un système uniforme de paye, de personnel et d'avantages sociaux pour l'ensemble du gouvernement. Cette décision se fondait sur trois facteurs :

- *selon un rapport indépendant, les systèmes actuels comportaient un risque moyen de manquer une feuille de paye;*
- *on voulait bâtir pour l'avenir, en laissant des marges pour l'ajout du système de ressources humaines, qui avait été remis à plus tard, et d'autres systèmes; et*
- *d'autres options ne semblaient pas offrir des avantages importants, mais comportaient par contre des risques certains, en tant que solutions pour les feuilles de paye à la fois importantes et complexes de la Fonction publique de l'Ontario (comprenant 135 000 personnes à payer et quatre milliards de dollars de dépenses annuelles).*

À l'exception des systèmes de pension (voir la note ci-dessous), les systèmes actuels ne sont pas dupliqués dans le cadre des nouveaux systèmes de paye. Une fois pleinement installée, CORPAY remplacera toutes nos feuilles de paye IPPEBS actuelles.

SÉCURITÉ

Application

À partir de la phase d'essai de décembre 1990, le MSG a pris des mesures pour améliorer la sécurité au niveau de l'application. Nous avons recruté du personnel et nous avons fait appel à un consultant extérieur pour guider le personnel dans l'amélioration de nos procédures de sécurité. Nous sommes d'accord avec les remarques du vérificateur à l'effet que le personnel a eu un accès inapproprié aux données de pension pendant la phase d'essai, mais de nombreux aspects de la sécurité s'améliorent. Par exemple, (a) il y a des procédures pour surveiller et empêcher les tentatives d'accès non autorisé aux systèmes et (b) l'accès aux données est maintenant autorisé par le propriétaire des données. Bien que le plan de reprise de l'exploitation n'ait pas été mis à l'essai, nous travaillons maintenant en vue de le mettre à l'essai dans le cadre de notre migration aux installations de production des Services informatiques et de télécommunication (SIT). Les vérificateurs internes du MSG, préparant la mise en oeuvre de CORPAY, examinent actuellement la sécurité de la Direction du SIRH dans le cadre de leur vérification continuelle du système CORPAY.

Environnement informatique

SIT a nettement amélioré la sécurité de l'environnement du système d'exploitation. Ces améliorations ont été vérifiées par la Direction de la vérification interne du MSG. SIT a engagé un spécialiste externe de la sécurité pour définir d'autres contrôles susceptibles d'aider SIT à poursuivre l'amélioration de la sécurité. Un plan comportant plusieurs phases a été élaboré pour mettre en oeuvre ces contrôles à plus long terme. SIT élabore actuellement de nouvelles directives de sécurité et rédige des normes de sécurité assurant un niveau de sécurité plus élevé pour les ressources du SIT.

AUTRES POINTS

TRAITEMENT DES PENSIONS

Nous sommes d'accord avec votre constatation. Le MSG continue d'attendre la décision définitive de la Commission du régime de retraite de l'Ontario concernant son utilisation d'un nouveau système de paye.

Le secrétaire du Conseil de gestion du Cabinet a répondu à notre rapport le 6 mai :

AUTRES POINTS

RESSOURCES HUMAINES

Le rapport de vérification a précisé la nécessité d'une approche mieux coordonnée centralement en ce qui concerne les systèmes de gestion des ressources humaines. Nous sommes d'accord avec cette constatation.

En fait, le système CHRIS d'origine était basé sur le même concept. Malheureusement, l'idée d'avoir un seul système de ressources humaines très complexe pour répondre aux exigences diverses de tous les ministères et organismes gouvernementaux s'est révélée trop ambitieuse et excessivement chère. La décision de la Commission de se concentrer sur le besoin le plus critique, la paye, et de remettre à plus tard les mesures concernant les ressources humaines visait à minimiser le risque et à contrôler les dépenses. On savait que certains ministères avaient des besoins spéciaux et pressants d'information sur les ressources humaines, que l'on ne pouvait pas remettre à plus tard. Ces travaux devaient aller de l'avant indépendamment dès leur autorisation par le Conseil de gestion du Cabinet. À ce jour, il semblerait que ces petits systèmes informatiques autonomes ont été relativement peu coûteux et assez efficaces.

En juin 1991, le Secrétariat du Conseil de gestion amorçait une étude des besoins d'information sur les ressources humaines en ce qui concerne l'équité dans le domaine de l'emploi. La mise au point du système de paye CORPAY ayant maintenant été largement achevée, le moment est venu pour réexaminer les besoins plus larges du gouvernement en ce qui concerne les ressources humaines de la Fonction publique. Nous avons élargi la portée de l'étude de juin 1991 pour y inclure ce secteur et aussi pour examiner les besoins particuliers des ministères en ce qui concerne l'information sur les ressources humaines. Nous pourrons ainsi déterminer la meilleure manière de coordonner à l'avenir les informations des ministères et des organismes centraux. Notre expérience semble indiquer qu'il est peu probable qu'il en résulte un seul et unique système de ressources humaines à l'échelon de tout le gouvernement, tel qu'envisagé à l'origine dans le cadre du système CHRIS.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ :

Centre de santé mentale de la rue Queen

3.08

Le Centre de santé mentale de la rue Queen est un établissement de 535 lits, situé à Toronto, qui offre aussi des services à 1 700 patients non hospitalisés par l'entremise de 12 cliniques communautaires. Le centre se spécialise dans les soins aux adultes souffrant de maladies mentales graves et assure des évaluations psychiatriques, des diagnostics, des traitements, des services de réadaptation et de réintégration dans la communauté, de même qu'un soutien continu.

Durant l'année financière 1991/1992, les dépenses du centre se sont chiffrées à environ 74 millions de dollars, dont 64 millions ont été consacrés aux salaires et avantages sociaux des 1 200 employés.

Notre vérification a principalement porté sur les soins aux patients hospitalisés, car ce secteur représentait environ 75 pour cent des salaires et avantages sociaux payés.

L'un de nos objectifs de vérification était de déterminer si les politiques et procédures établies, dont la *Loi sur la santé mentale*, étaient suivies.

Nous avons interviewé le personnel et les patients du centre. Nous avons également enquêté auprès des psychiatres et des infirmières du centre; nous avons étudié les dossiers cliniques concernant l'admission et la sortie des patients, ainsi que divers autres documents disponibles comme les procès-verbaux des principaux comités.

CONCLUSIONS

RESPECT DES POLITIQUES ET PROCÉDURES

Nous avons conclu que les politiques et procédures établies étaient généralement suivies. Toutefois, nous n'avons pas été en mesure de conclure si le centre se conformait à certains articles de la *Loi sur la santé mentale* portant sur les droits qu'ont les patients d'être pleinement informés de leurs traitements.

AUTRES POINTS

- Aucun document aux dossiers n'indiquait que les écarts notables entre les taux de réadmission dans les différentes salles aient fait l'objet d'un suivi.
- Durant l'année financière 1991/1992, 182 patients avaient fait au total 400 sorties non autorisées, soit une fréquence double des sorties non autorisées durant l'année financière 1990/1991.
- Les patients financièrement capables de payer leurs frais de séjour en hôpital psychiatrique n'étaient pas requis de le faire, contrairement aux dispositions de la *Loi sur les hôpitaux psychiatriques*.

HISTORIQUE

Le fonctionnement du centre est régi principalement par la *Loi sur la santé mentale* et ses règlements, ainsi que par la *Loi sur les hôpitaux psychiatriques* et ses règlements. La *Loi sur la santé mentale* énonce des directives claires sur le traitement juste et équitable des patients ayant besoin de soins de santé mentale. L'administrateur du centre est responsable du bon fonctionnement

quotidien de l'établissement et rend compte des activités au directeur de la Direction des établissements de santé mentale, au ministère de la Santé.

Le centre est un hôpital d'enseignement accrédité, affilié à l'Université de Toronto. Il dessert environ 2,1 millions de personnes dans les villes de Toronto, Etobicoke, North York (ouest de la rue Yonge), York, ainsi que dans la région de Peel. Il compte de 14 à 35 patients dans chacune de ses 16 salles.

COMMENTAIRE

RESPECT DES POLITIQUES ET PROCÉDURES

COMITÉS DU CENTRE

Les deux principaux comités du centre sont le Conseil consultatif communautaire (CCC) et le Comité de gestion.

Le CCC comprend des représentants de la communauté, dont des consommateurs de services de santé mentale, qui sont nommés par le ministère de la Santé. Les hauts dirigeants du centre et le président d'une section locale assistent également aux réunions. Le CCC a pour mandat de mettre et de garder en place des moyens efficaces de communication entre le centre, la communauté qu'il sert, et le ministère. Le CCC s'acquitte de son mandat conformément aux règlements établis par le centre et approuvés par le ministre. Les règlements de juillet 1991 énoncent que les objectifs du comité consistent notamment à veiller au respect de la *Loi sur la santé mentale* et à conseiller le ministère de la Santé quant aux activités du centre et aux autres questions pertinentes de santé. Cinq comités permanents travaillent sous la direction du CCC, dont le Comité directeur et le Comité d'assurance de la qualité et des soins aux patients. Ces comités sont formés de délégués du personnel de direction et du CCC.

Le Comité de gestion comprend l'administrateur du centre ainsi que d'autres hauts dirigeants de l'établissement. Son mandat consiste entre autres à allouer les ressources humaines, financières et matérielles, à prendre des décisions sur les changements à apporter aux services et sur les activités relatives au traitement et aux soins des patients. L'administrateur signale les questions importantes de soins directs aux patients et les autres points de grand intérêt à la Direction des établissements de santé mentale, et informe également le CCC des points pertinents. Plus de 45 comités du centre rendent directement ou indirectement compte de leurs activités au Comité de gestion – dont le Comité consultatif médical, le Comité de vérification psychiatrique, le Comité consultatif professionnel, le Comité d'assurance de la qualité et de gestion des risques, le Comité d'examen de l'utilisation des services, et le Comité des relations entre les employés et la direction.

Nous avons passé en revue les procès-verbaux des réunions de 12 comités, comprenant ceux mentionnés ci-dessus, pour les trois dernières années financières, ainsi que divers rapports des comités se rapportant à d'autres aspects de notre vérification. Nous avons constaté que ces comités clés tenaient généralement le nombre de réunions voulues, étudiaient les questions conformément à leurs mandats, et faisaient un suivi des points importants qui leur étaient signalés. Mais nous avons aussi constaté que le CCC ne veillait pas au respect de la *Loi sur la santé mentale* par le centre.

Récemment, un groupe de travail a été établi au centre, et chargé de restructurer le CCC et ses cinq comités permanents. Cette restructuration consiste entre autres à redéfinir les rôles et les responsabilités du CCC.

POLITIQUES SUR LES ADMISSIONS

Le Service des évaluations et des admissions est le point de contact pour les gens qui viennent demander personnellement de l'aide, sont amenés par leurs familles ou par des organismes communautaires, ou sont référés par un autre hôpital.

3.08

Ce service est chargé de faire une évaluation psychiatrique, de déterminer les options pertinentes de traitement et de mettre en oeuvre les décisions qui suivent l'évaluation. Il compte plus de 15 employés, dont des infirmières, des travailleurs sociaux et des psychiatres.

Durant l'année financière 1991/1992, le centre a évalué plus de 3 800 personnes pour maladies psychiatriques. Sur ce total, environ 2 000 ont été admises comme patients hospitalisés.

La politique d'admission du centre stipule qu'une évaluation psychiatrique doit être faite pour toute personne arrivant au service et demandant une évaluation. Cette évaluation consiste à documenter les renseignements fondamentaux d'identification du patient, de même que ses renseignements cliniques et notamment le problème du patient, son état mental, son diagnostic et son plan initial de traitement. Si l'évaluation n'est pas faite par un médecin, un médecin doit la signer et indiquer qu'il a interrogé le patient et qu'il confirme les détails de l'évaluation.

Une personne est admise au centre si un médecin établit qu'elle souffre d'un trouble psychiatrique requérant un traitement dans cet établissement. Les patients qui ont besoin d'autres soins médicaux sont référés à un hôpital public.

Une fois qu'il est admis, un patient est généralement placé dans l'une des deux salles d'urgence du centre. Quand son état s'est stabilisé, le patient peut être libéré ou transféré dans une salle pour malades hospitalisés. Dans les sept jours qui suivent le transfert d'un patient à une salle pour malades hospitalisés, le psychiatre doit rédiger un historique détaillé d'admission.

Les politiques du centre stipulent qu'un médecin doit faire un examen physique du patient dans les 24 heures qui suivent son admission.

Les services de soins infirmiers, de soins psychiatriques, de dossiers cliniques, d'évaluation et d'admission procédaient régulièrement à des vérifications pour s'assurer du respect de bon nombre de ces politiques et procédures. Aucun problème majeur n'a été signalé lors de ces vérifications. Notre examen du respect de ces politiques et procédures n'a également révélé aucune carence majeure.

Loi sur la santé mentale

Application par les médecins pour les évaluations psychiatriques

La *Loi sur la santé mentale* stipule que dans certaines conditions (quand une personne souffre apparemment d'une maladie mentale qui pourrait probablement l'amener à faire un mal physique grave à une autre personne ou à elle-même, ou à se causer en imminence une incapacité physique grave) un médecin peut demander une évaluation psychiatrique. Le médecin fait cette demande en remplissant un «Formulaire 1». Ce formulaire est valide sept jours à compter de la signature par le médecin, et autorise la garde de la personne en établissement psychiatrique. Durant l'année financière 1991/1992, ce formulaire a été utilisé pour évaluer environ 800 patients.

Notre examen du respect de ces normes n'a révélé aucune carence majeure.

Patients en cure obligatoire

Conformément à la *Loi sur la santé mentale*, les médecins d'un établissement psychiatrique admettent les personnes en cure obligatoire s'ils estiment, par exemple, que ces personnes souffrent d'une maladie mentale et risquent de se faire ou de faire à une autre personne un mal physique grave, et qu'elles ne peuvent être admises en cure volontaire. Dans ces conditions, les médecins remplissent les certificats d'admission obligatoire (Formulaire 3). Un Formulaire 3 est valide pour deux semaines.

Pour qu'une personne hospitalisée en vertu d'un Formulaire 3 reste en cure obligatoire après les deux semaines, le médecin doit remplir un certificat de renouvellement (Formulaire 4). Quand un médecin remplit un Formulaire 3 ou un Formulaire 4, il doit en

faire connaître par écrit la raison au patient, et lui faire savoir qu'il est en droit de retenir les services d'un avocat. Environ 13 pour cent des patients du centre sont en cure obligatoire.

Notre examen du respect de ces normes n'a révélé aucune carence majeure.

POLITIQUES DE TRAITEMENT

Processus de traitement

Des équipes pluridisciplinaires de traitement sont chargées de tous les aspects des soins aux patients, au centre. Chaque équipe est généralement responsable de nombreux patients et son personnel comprend des professionnels en psychiatrie, soins infirmiers, psychologie, travail social, ergothérapie et récréologie. De plus, une infirmière principale est assignée à chaque patient et chargée d'établir des rapports thérapeutiques personnels avec lui.

L'équipe a pour responsabilité d'élaborer un plan de soins et de traitement pour chacun des patients. Ce plan dépend des besoins du patient et porte entre autres sur les problèmes identifiés et évalués, les traitements prévus et les programmes de soins quotidiens, les objectifs et les résultats attendus (avec une date-butoir pour un réexamen et une réévaluation), et une étude des résultats et des objectifs atteints.

Au moins une fois toutes les deux semaines, l'équipe discute chaque patient ainsi que son programme de soins. Les résultats de cette discussion sont portés au dossier du patient. De plus, l'équipe revoit au moins une fois par mois le programme de soins du patient.

Les notes de soins infirmiers documentent également la mise en oeuvre du plan de soins du patient. De plus, un récapitulatif, généralement rédigé par l'infirmière principale, fait état des échanges entre elle et le patient. Ce récapitulatif doit être documenté au moins une fois par semaine, après la seconde semaine du patient au centre. Toutes les deux semaines, le récapitulatif doit faire état de la réaction du patient aux médicaments pris régulièrement.

Le Service d'assurance de la qualité des soins infirmiers procédait à des vérifications trimestrielles des dossiers des patients hospitalisés, notamment axées sur le respect de nombreuses procédures ci-dessus. Aucune carence notable n'était ressortie de ces vérifications.

Notre examen du respect des procédures de traitement n'a révélé, lui non plus, aucune carence majeure.

Contention des patients

Des moyens de contention sont utilisés lorsqu'il faut contrôler un patient pour empêcher qu'il fasse physiquement du mal de manière grave à lui-même ou à une autre personne. Il existe deux méthodes de contention : mécanique et chimique. La méthode utilisée dépend généralement de l'état du patient. Plus le patient est agressif, et plus une méthode de contention mécanique sera vraisemblablement utilisée.

Durant l'année financière 1991/1992, environ 620 ordres de contention mécanique ont été émis, pour 320 patients, nécessitant environ 27 900 heures d'observation continue de la part du personnel infirmier. Par rapport à l'année précédente, ce total constituait une augmentation de 25 pour cent du nombre des ordres de contention et de 40 pour cent du nombre d'heures d'observation continue. Environ 6 000 des 27 900 heures d'observation continue étaient attribuables à deux patients.

D'octobre 1991 à mars 1992 (puisque le premier relevé des contentions chimiques date d'octobre 1991), environ 185 ordres de contention chimique ont été émis pour 120 patients.

Conformément aux politiques du centre sur les contentions mécaniques et chimiques :

- un médecin doit évaluer le patient et signer un ordre de contention;
- un patient doit être en cure obligatoire lorsqu'il fait l'objet de contention mécanique;
- le type de contention, le nom du médicament, et la raison de la contention doivent

être notés dans le dossier clinique du patient;

- les patients soumis à une contention mécanique doivent être observés de manière continue par le personnel infirmier, alors chargé d'assurer leur sécurité, et doivent faire l'objet d'un examen périodique par le personnel médical qui doit s'assurer que la contention reste appropriée;
- après 72 heures, il est recommandé de solliciter une deuxième opinion psychiatrique, pour maintenir la contention mécanique;
- il est interdit d'utiliser des médicaments à long effet pour une contention chimique.

3.08

Depuis octobre 1991, le Comité de vérification psychiatrique a procédé à quatre vérifications sur le respect des politiques de contention mécanique et chimique par le centre. Aucune carence majeure n'est ressortie de ces vérifications. Notre examen du respect des politiques de contention mécanique et chimique n'a révélé, lui non plus, aucune carence majeure.

Rapports sur les incidents avec les patients

Chaque mois, il y a environ 80 incidents causés par des patients, dont 50 pour cent sont des agressions. Est considéré comme un incident tout événement qui met en jeu un patient et qui ne cadre pas avec le fonctionnement normal de l'établissement ou les soins au patient. Il peut s'agir d'un accident, ou d'un événement susceptible de causer un accident. La politique du centre sur les rapports des incidents causés par les patients exige que tous les incidents soient documentés, à l'aide d'un formulaire de déclaration des incidents, afin de prendre des mesures préventives pour réduire ou même éliminer si possible les possibilités que de tels incidents se reproduisent.

Le Service d'assurance de la qualité des soins infirmiers a préparé des rapports sur les incidents causés par les patients, à partir des formulaires sur les incidents, pour les trimestres respectivement clos en décembre 1991 et mars 1992.

Pour déterminer si tous les incidents étaient signalés dans les formulaires sur les incidents avec les patients, nous avons étudié 15 cas qui, d'après nous, constituaient des incidents selon la politique du centre. Nous avons noté que dans cinq des cas (33 pour cent), il était impossible de trouver les formulaires sur les incidents avec les patients. Ainsi :

- Dans un cas, le dossier clinique indiquait qu'un patient avait frappé un autre patient au visage, et que ce dernier semblait très agité et bouleversé après l'incident.
- Dans un autre cas, le dossier clinique indiquait qu'un patient avait fait des avances à un autre patient, qui les avait repoussées de manière répétée.

De plus, 18 des 52 infirmières qui ont répondu à notre enquête ont déclaré qu'il existait des types d'incidents causés par les patients pour lesquels aucun rapport n'était fait, contrairement à la politique du centre.

En examinant les rapports trimestriels des incidents causés par les patients, nous n'avons rien trouvé aux dossiers qui puisse montrer que des écarts notables avaient fait l'objet d'un suivi. Notre examen de ces rapports a fait ressortir maints écarts notables qui, à notre avis, auraient mérité un suivi. Ainsi, dans une salle, le nombre d'incidents causés par des patients était passé de 12 pour le trimestre clos en décembre 1991 à 30 pour le trimestre clos en mars 1992; dans cette salle, il s'était produit 42 incidents causés par des patients durant le semestre clos le 31 mars 1992, tandis que dans une salle similaire, il ne s'en était produit que quatre.

Un groupe de travail formé par le centre en février 1991 a recommandé des changements aux politiques et aux procédures du centre sur les incidents qui mettent en jeu des patients, afin de donner au personnel de meilleures directives sur le contrôle, la gestion et l'analyse de tels incidents. La haute direction nous a fait savoir que des révisions ont été apportées récemment à de nombreuses politiques et procédures du centre, en ce qui concerne les incidents, et que de plus le ministère étudie actuellement d'autres changements.

Loi sur la santé mentale

Consentement au traitement

Conformément à la *Loi sur la santé mentale*, on doit obtenir un consentement éclairé avant de procéder à un traitement psychiatrique précis et à d'autres traitements médicaux connexes. On obtient un tel consentement directement auprès des patients mentalement compétents, ou auprès de substituts agissant au nom des patients mentalement incompétents. Dans ce dernier cas, les médecins doivent informer par écrit les patients qu'ils sont jugés mentalement incompétents de consentir au traitement; ils doivent aussi en informer le conseiller en défense des droits du défenseur des droits des patients.

Être «mentalement compétent pour consentir au traitement» est défini, dans la *Loi sur la santé mentale*, comme avoir la capacité de comprendre à la fois la nature de la maladie à traiter et le traitement proposé, et de mesurer les conséquences d'accorder ou de refuser un consentement. Durant notre vérification, le centre a émis une politique stipulant qu'un médecin doit indiquer dans les dossiers quand un patient est jugé mentalement compétent de consentir au traitement.

Un «consentement éclairé» est défini, dans la politique du ministère, comme un consentement obtenu après explication par le médecin du traitement proposé, de sa gravité, de tout risque de blessure ou de tout risque particulier inhérent au traitement proposé, des conséquences à ne pas traiter la maladie, des options existantes le cas échéant, et des risques qu'elles présentent. Le centre a une politique exigeant que le personnel médical documente l'obtention d'un consentement éclairé.

En octobre 1991, le Comité de vérification psychiatrique du centre a identifié le consentement au traitement comme un élément à hauts risques, qui mériterait un examen sur le respect des politiques de l'hôpital.

Selon des données communiquées par le centre au ministère, en date du 1er mars 1992, 83 pour cent des patients du centre étaient compétents pour consentir au traitement. Dans les neuf autres hôpitaux psychiatriques, la moyenne est de 64 pour cent.

Les examens que nous avons faits pour déterminer si le centre se conformait aux articles de la Loi portant sur l'obtention d'un consentement éclairé et sur la compétence mentale des patients ont montré que :

- Sur les 24 psychiatres qui ont répondu à une question de notre sondage, 23 ont déclaré obtenir un consentement éclairé; 13 de ces psychiatres ont ajouté qu'ils documentaient régulièrement l'obtention d'un tel consentement dans les dossiers cliniques des patients.
- Dans 10 cas sur 15, il n'existait pas de justificatifs dans les dossiers cliniques de patients compétents pour montrer que leur consentement éclairé avait été obtenu avant le traitement. Au moment de nos entrevues avec les patients, la majorité de ces cas mettaient en cause des patients qui ont choisi de ne pas nous parler, ou des patients qui avaient été libérés.
- Lors de nos entrevues, 11 patients compétents sur 20 nous ont déclaré que le personnel du centre ne les avait pas renseignés sur les effets secondaires de leurs médicaments, avant de leur demander de les prendre. Quatre autres patients ne savaient pas s'ils avaient reçu des explications.
- 21 psychiatres sur 22 répondant à une autre question de notre enquête ont déclaré qu'ils évaluaient régulièrement la compétence mentale de chaque patient à consentir au traitement; 18 de ces psychiatres ont également déclaré qu'ils documentaient régulièrement les raisons de cette décision.
- Sur 15 dossiers cliniques de patients compétents, sept ne comportaient pas de justificatifs montrant que la compétence des patients avait été évaluée. Dans plusieurs de ces cas, les renseignements aux dossiers indiquaient que les patients n'étaient peut-être pas mentalement compétents de consentir au traitement. Par exemple, dans le dossier d'un patient, le psychiatre notait que, bien que percevant mal son problème psychiatrique, le patient était disposé à

3.08

rester et à accepter le traitement. Selon la Cour d'appel de l'Ontario, même si un patient adulte est présumé compétent, un médecin a l'obligation de rester attentif aux signes d'incompétence, y compris chez un patient qui accepte d'être traité.

- Parmi 10 dossiers cliniques de patients incompétents, trois ne comprenaient pas de justificatifs indiquant que les patients aient reçu un avis écrit de l'avis d'incompétence mentale dressé par le médecin. À notre connaissance, le conseiller en défense des droits du défenseur des droits des patients n'avait pas été informé dans deux de ces cas. Dans l'un des sept cas, le patient et le conseiller en défense des droits du défenseur des droits des patients avaient reçu l'avis écrit d'incompétence environ un an après l'obtention du consentement d'un substitut.
- Les dossiers cliniques des patients incompétents montraient que dans sept cas sur 10, le consentement écrit était très général. Par exemple, le consentement obtenu permettait d'administrer des médicaments psychotropiques, mais aucun médicament spécifique n'était mentionné, ni aucune dose, ni aucune durée.

Nous avons recommandé que le centre procède à des examens périodiques pour veiller au respect de la Loi en ce qui concerne l'obtention d'un consentement éclairé. Nous avons aussi recommandé qu'il établisse des procédures pour s'assurer que des régles uniformes sont suivies pour indiquer aux dossiers l'obtention d'un consentement éclairé, avec notamment la spécificité du traitement donné.

SORTIE DES PATIENTS

Une équipe pluridisciplinaire est chargée de planifier la sortie d'un patient, et notamment de s'assurer que le patient recevra des soins post-cure (post-hospitalisation) et trouvera à se loger. La post-cure du patient peut inclure la participation à un programme pour patients non hospitalisés offert par l'hôpital ou une clinique communautaire, ou la visite du patient à son médecin de famille ou psychiatre. Le patient a l'entière responsabilité de suivre son programme de post-cure. Le personnel du centre n'est pas responsable des patients sortis. Durant l'année financière 1991/1992, environ 2 000 patients sont sortis du centre.

Dans les 24 heures qui suivent la sortie d'un patient, le psychiatre de ce patient remplit et signe un formulaire de modalités de sortie. Sur ce formulaire figurent la résidence du patient au moment de sa sortie, ainsi que le programme de post-cure établi pour lui.

Le psychiatre doit également remplir un sommaire de sortie dans les 14 jours qui suivent le départ de chaque patient. Ce sommaire indique les mesures prises par le centre quant aux besoins financiers et médicinaux du patient.

Le Service des dossiers cliniques passe en revue les dossiers de tous les patients sortis, pour s'assurer que le formulaire de modalités et le sommaire de sortie ont été remplis.

Notre examen des procédures ci-dessus n'a révélé aucune carence majeure.

AUTRES POINTS

RÉADMISSION DES PATIENTS

Une étude de 1991, préparée par le centre et le personnel du ministère pour la Fondation ontarienne de la santé mentale sur les patients psychiatriques vivant dans la communauté, déclarait :

> «Dans le domaine de la santé mentale, la tendance est passée de séjours continus prolongés en hôpital à des séjours brefs et répétés... Pour certains malades mentaux, la diminution de la durée de l'hospitalisation a résulté en «syndrome de la porte tournante», qui apparaît de plus en plus clairement à mesure que les taux de réadmission augmentent... Vu l'objectif actuel qui est de garder les malades

mentaux dans la communauté, les taux croissants de réadmission des patients préoccupent les professionnels et les administrateurs de la santé mentale... On pourrait éviter un nombre important d'hospitalisations de malades mentaux chroniques si l'on pouvait identifier et suivre les facteurs de réadmission relevant du traitement et de l'environnement.»

De récentes recherches tendent à montrer qu'une réadmission est plus probable pour les anciens patients s'ils ont déjà été admis un certain nombre de fois précédemment, s'ils n'ont pas pris leurs médicaments, ou si leurs conditions de vie ou leur soutien social laissaient à désirer.

Nous avons noté qu'à l'automne 1991, la direction du centre et le personnel du ministère ont identifié le taux des réadmissions au centre comme étant l'un de plusieurs problèmes significatifs de rentabilité des coûts.

Selon notre étude des patients hospitalisés au centre le 18 décembre 1991, 77 pour cent avaient été précédemment hospitalisés au centre. Le taux moyen de réadmission dans les neuf autres hôpitaux psychiatriques était de 65 pour cent le 18 décembre 1991. Durant l'année financière close le 31 mars 1992, 77 pour cent des admissions au centre étaient en fait des réadmissions. Parmi ces réadmissions, 42 pour cent se sont produites dans les trois mois suivant la sortie du patient, et 68 pour cent dans l'année qui a suivi sa sortie.

Bien que le centre compile chaque année des statistiques comparant les taux de réadmission entre les salles, depuis juin 1989, nous n'avons pas vu de justificatifs pouvant indiquer que des écarts notables aient fait l'objet d'un suivi. Par exemple, dans une des salles, 77 pour cent des admissions étaient des réadmissions; dans une salle similaire, 55 pour cent des admissions étaient des réadmissions.

Nous avons recommandé que les statistiques sur les taux de réadmission soient soumises à un examen périodique, et que les écarts notables fassent à leur tour l'objet d'un suivi.

PATIENTS ABSENTS SANS AUTORISATION DE SORTIE (SAS)

Une personne peut être admise au centre en cure volontaire, en cure obligatoire, ou en vertu d'une ordonnance de la Commission ontarienne d'examen créée en vertu du Code criminel (COECC). Un patient COECC est une personne que les tribunaux ont déclarée inapte à subir un procès, ou non coupable pour raison d'aliénation mentale. Tous les patients COECC sont considérés comme patients hospitalisés inscrits au centre. Mais ils peuvent avoir l'autorisation de quitter temporairement le centre, ou de vivre dans la communauté conformément aux modalités de leurs ordonnances.

Parmi les patients hospitalisés inscrits au centre, environ 78 pour cent sont en cure volontaire, 13 pour cent en cure obligatoire, 4 pour cent sont des patients COECC qui requièrent des soins au centre, et 5 pour cent des patients COECC qui vivent dans la communauté.

Le centre compte 16 salles, dont cinq sont verrouillées. Les autres salles ne sont généralement pas verrouillées, mais peuvent l'être temporairement par le personnel dans l'intérêt des patients. Selon leur état, les patients peuvent bénéficier de privilèges de sortie de leur salle (par exemple, libre accès au centre et à son parc, ou à la communauté). Une fois que le patient bénéficie d'un privilège de sortie de sa salle, le centre s'en remet à lui pour qu'il se conforme au privilège accordé. Les patients en cure volontaire, en cure obligatoire et les patients COECC sont répartis dans tout le centre, sans distinction de salles.

D'après une liste du Service des dossiers cliniques, 182 patients se sont absentés SAS, au total 400 fois, durant l'année financière 1991/1992. La fréquence des absences était deux fois plus élevée que pour l'année financière 1990/1991. La haute direction nous a fait savoir qu'à cette époque, il s'était produit un changement de politique dans tout le système

ainsi qu'une restructuration au centre qui, selon le personnel, avait eu des répercussions néfastes sur le nombre de SAS. Le ministère n'a pas pu nous communiquer de renseignements sur le nombre de patients SAS dans les neuf autres hôpitaux psychiatriques.

Nous n'avons trouvé aucun justificatif qui puisse prouver que le centre tenait un relevé des patients qui faisaient des SAS répétées, ou des salles qui comptaient le plus grand nombre de patients SAS. Notre analyse de la liste des SAS pour l'année financière 1991/1992 a indiqué que :

- Six étaient des patients COECC, trois vivant dans la communauté et trois recevant des soins au centre, tandis que la majorité des 176 autres étaient des patients en cure obligatoire.
- Parmi les 176 patients, 76 (43 pour cent) se sont absentés SAS plus d'une fois, dont 12 s'étant absentés SAS plus de cinq fois.
- Les trois patients COECC recevant des soins au centre, et l'un des trois patients COECC vivant dans la communauté, se sont absentés SAS plus d'une fois. Deux des patients COECC vivant au centre se sont absentés SAS plus de cinq fois.
- Le nombre d'absences SAS dans les salles similaires allait de 25 à 102.

Nous avons recommandé que les renseignements sur les absences SAS soient soumis à un examen périodique, et que les écarts notables fassent l'objet d'un suivi.

PAIEMENTS DES FRAIS DE SÉJOUR DES PATIENTS

En vertu de la *Loi sur les hôpitaux psychiatriques*, les patients admis dans un hôpital psychiatrique sont responsables de payer leurs frais de séjour s'ils en ont les moyens financiers. Les règlements connexes à cette Loi permettent aux hôpitaux psychiatriques de faire payer aux patients leurs frais de séjour, en fonction du tarif quotidien de l'établissement. Toutefois, on nous a fait savoir que les patients qui avaient des moyens financiers n'avaient pas à payer leurs frais de séjour dans les 10 hôpitaux psychiatriques de la province, par suite des instructions qu'avait données un ancien ministre de la Santé il y a bien des années.

Dans notre rapport de 1987 sur le secteur de la santé mentale, ministère de la Santé, nous avions souligné l'une des iniquités résultant d'une telle pratique. Nous avions souligné que les hôpitaux psychiatriques provinciaux assuraient gratuitement des soins chroniques et des soins infirmiers à domicile à certains patients, alors que des patients similaires placés dans des hôpitaux de soins chroniques ou des maisons de soins infirmiers étaient tenus de faire un co-paiement.

3.08

RÉPONSE

Le sous-ministre de la Santé a répondu à notre rapport le 14 septembre :

Merci de l'opportunité qui m'est donnée de répondre au rapport de vérification sur le Centre de santé mentale de la rue Queen. Je suis heureux que cet examen externe réaffirme que, globalement, le centre fonctionne conformément aux politiques et procédures établies, en ce qui concerne les services qu'il offre aux adultes souffrant de graves maladies mentales. Les vérificateurs ont soulevé plusieurs questions qui requièrent une clarification, et d'autres qui exigent des mesures d'action.

RESPECT DES POLITIQUES ET PROCÉDURES

COMITÉS DU CENTRE

Il faudrait noter que les règlements font actuellement l'objet d'une révision et que la clause stipulant que le Comité consultatif communautaire a l'obligation de veiller au respect de la Loi sur la santé

mentale par le centre a été radiée. Ceci ne diminue aucunement l'importance de la Loi sur la santé mentale, mais attribue plus pertinemment cette responsabilité à l'administrateur de l'hôpital et au directeur de la Direction des établissements de santé mentale.

POLITIQUES DE TRAITEMENT

Rapports sur les incidents avec les patients

Comme indiqué lors des discussions tenues avec l'équipe de vérification, le centre a parachevé l'élaboration de nouvelles politiques et procédures sur ces incidents, et a formé un comité chargé de revoir les incidents critiques. En outre, le centre crée actuellement une équipe de débreffage qui sera chargée de travailler à la fois avec les patients et avec le personnel quand survient un incident.

Loi sur la santé mentale

Consentement au traitement

Nous avons pris note de l'observation des vérificateurs disant que tous les dossiers cliniques ne contenaient pas de justificatifs pour corroborer le fait que les patients compétents de consentir à un traitement avaient effectivement donné un tel consentement. L'hôpital passera ce point soigneusement en revue, programme par programme.

L'hôpital signale que des groupes de discussion se rencontrent régulièrement dans de nombreuses salles et de nombreux programmes, pour parler des effets secondaires des médicaments. Toutefois, il s'agit là d'une question importante que l'hôpital reconsidérera pour s'assurer que tous les patients reçoivent l'information voulue, régulièrement et avant qu'on ne sollicite leur consentement à un traitement.

Le Comité de vérification médicale de l'hôpital explorera la question des justificatifs prouvant l'évaluation de la compétence des patients, dans l'ensemble des programmes.

L'hôpital est d'accord avec la recommandation voulant que des examens périodiques aient lieu, pour s'assurer qu'un consentement éclairé est obtenu. Ceci sera fait.

AUTRES POINTS

RÉADMISSION DES PATIENTS

L'hôpital reconnaît que les taux de réadmission sont potentiellement significatifs. Des mécanismes seront mis en place pour revoir périodiquement les taux de réadmission et pour comprendre les écarts notables, comme recommandé.

PATIENTS ABSENTS SANS AUTORISATION DE SORTIE (SAS)

Deux points importants doivent être notés :

- *Conformément à la Loi, le personnel est tenu de recourir aux mesures les moins restrictives, compatibles avec l'état mental d'un patient. Ceci exige un titrage continu, le personnel tentant de trouver le point précis d'équilibre.*
- *On ne peut présumer qu'un particulier qui s'absente du centre sans autorisation de sortie est forcément dangereux. Très peu posent un danger physique sérieux, pour eux-mêmes ou pour d'autres.*

Néanmoins, l'hôpital prendra des mesures pour garder un relevé des patients qui ont tendance à s'absenter sans autorisation de sortie, afin de déterminer le plan d'action le plus approprié.

PAIEMENTS DES FRAIS DE SÉJOUR DES PATIENTS

La vérification notait que la Loi sur les hôpitaux psychiatriques permettait le paiement des frais de séjour par les patients. J'ai demandé un examen des règlements et des lois régissant les co-paiements, pour considérer les options aux soins chroniques et infirmiers à domicile assurés gratuitement par les hôpitaux psychiatriques provinciaux.

3.08

Nous apprécions la diligence des vérificateurs. Je suis certain que la mise en oeuvre de ces recommandations nous aidera à nous acquitter efficacement de nos responsabilités.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ :

Services communautaires de santé mentale

Les services communautaires de santé mentale du Programme communautaire et individuel de santé, du ministère de la Santé, a la responsabilité principale de financer l'exploitation et les immobilisations des programmes sans but lucratif axés sur les communautés ainsi que des foyers de soins spéciaux. Pour l'année financière 1991/1992, les dépenses de ce secteur se sont chiffrées à 310 millions de dollars.

Ce secteur est administré par la Direction des services communautaires de santé mentale (DSCSM), dont l'effectif compte 46 personnes. Les dépenses administratives pour l'année financière 1991/1992 se sont chiffrées à 2,7 millions de dollars.

Notre vérification avait pour objectifs d'évaluer :

- si les paiements faisaient l'objet d'un contrôle adéquat; et
- si la surveillance des soins et services par le ministère était adéquate.

Nous avons effectué notre vérification à la DSCSM et aux Directions des ressources fiscales et des finances, et de la comptabilité du ministère; elle portait principalement sur les foyers de soins spéciaux et sur les programmes communautaires de santé mentale et de lutte contre l'alcoolisme et la toxicomanie. Nous avons interviewé le personnel clé des diverses directions et examiné les documents disponibles. Nous avons également visité plusieurs foyers de soins spéciaux et des programmes communautaires. La vérification a porté surtout sur les années financières 1989/1990 et 1990/1991, ainsi que sur l'année 1991/1992 lorsqu'approprié.

CONCLUSIONS

CONTRÔLES

Programmes communautaires de santé mentale et de traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie

Les contrôles étaient moins que satisfaisants. Nous avions certaines préoccupations importantes quant à la manière dont on déterminait le montant des financements ainsi que le processus de surveillance et de règlement financiers.

- Dans de nombreux cas, le personnel du ministère ne disposait pas d'information suffisante au sujet des programmes communautaires pour pouvoir faire des recommandations de financement éclairées. Par conséquent, le ministère a financé des éléments douteux ainsi que certains postes pour lesquels aucune dépense réelle n'a été encourue.
- Pendant les deux dernières années, les augmentations annuelles du financement étaient basées sur le budget de l'année précédente du programme sans examen des excédents ou déficits ni des changements du fardeau de travail, ce qui a perpétué des inéquités, ayant dans certains cas entraîné un financement excessif. Pour 24 des 30 programmes que nous avons examinés, le ministère avait fourni des

fonds excédentaires se chiffrant respectivement à 1 275 000 dollars et 842 000 dollars au cours des années financières 1989/1990 et 1990/1991, soit environ neuf pour cent du financement global fourni.

- On a autorisé, dans le cadre des programmes, des dépenses considérables pour des postes d'immobilisation uniques, sans justifier par écrit la nécessité des postes autorisés, ni le caractère raisonnable des montants fournis.
- Les décisions de financement du ministère ne tenaient généralement pas compte des autres sources de financement des programmes en question; il y avait donc une possibilité de financement excessif ou dédoublé. Nous avons remarqué que 10 des 30 programmes examinés avaient accumulé des excédents de caisse correspondant à plus de 25 pour cent de leurs dépenses annuelles. Dans un cas particulier, l'excédent avait atteint 124 pour cent.
- Les responsables de 205 seulement des 539 programmes financés, soit 38 pour cent, avaient soumis avant la date de tombée du 1er août leurs rapports de règlement 1990/1991 remplis.

  Nous avons aussi remarqué que 34 programmes ayant reçu au total 7,6 millions de dollars en 1989/1990 n'avaient pas déposé leurs états de règlement 1989/1990 au 31 janvier 1992. Néanmoins, ces programmes avaient reçu plus de 16,7 millions de dollars au cours des deux années suivantes.
- Le ministère a accordé au moins un million de dollars de subventions en capital forfaitaires à plusieurs programmes communautaires qui, à leur tour, avaient utilisé l'argent pour engager des consultants qui ont travaillé au ministère ou pour son compte. En effet, le ministère utilisait des fonds provenant des paiements de transfert pour défrayer des postes qui auraient dû normalement être payés à même sa propre feuille de paye ou son compte de dépenses directes de fonctionnement.
- Le personnel du ministère n'avait pas surveillé de manière adéquate les activités et dépenses d'un programme visant à attirer des psychiatres dans le Nord de l'Ontario.

Foyers de soins spéciaux

Les contrôles des paiements de maintien étaient satisfaisants.

SURVEILLANCE DES SOINS ET DES SERVICES

La surveillance des soins et des services était moins que satisfaisante. Il n'y avait aucune preuve que le ministère ait défini des niveaux acceptables de soins ou que, dans la plupart des cas, il ait préparé des évaluations de la qualité des soins fournis.

HISTORIQUE

PROGRAMME COMMUNAUTAIRE DE SANTÉ MENTALE

Le Programme communautaire de santé mentale a été adopté en 1976 pour combler le besoin croissant de services basés sur la communauté, puisqu'on avait de plus en plus tendance à soigner les patients en dehors des établissements.

Ce programme a pour objectif de permettre aux gens d'avoir accès à des services de santé mentale basés sur la communauté. Dans de nombreux cas, les programmes communautaires de santé mentale sont administrés par des organismes sans but lucratif. Les utilisateurs prévus pour ces programmes sont ceux âgés de 16 ans ou plus. Les programmes pour enfants sont gérés par le ministère des Services sociaux et communautaires.

Pour l'année financière 1990/1991, il y avait 383 programmes comprenant des domaines comme le logement, les cliniques et la réadaptation sociale. Les dépenses pour l'année se sont chiffrées à 122,6 millions de dollars.

PROGRAMME DE TRAITEMENT DE L'ALCOOLISME ET DE LA TOXICOMANIE

Établi en 1983, ce programme visait à permettre aux gens souffrant de toxicomanie d'avoir accès, de manière raisonnablement facile, à toute une gamme de programmes non médicaux basés sur la communauté. Pour l'année financière 1990/1991, il y avait 156 programmes d'orientation ou de traitement pendant la journée, de traitement à domicile et de désintoxication. Bon nombre de ces programmes sont basés sur les hôpitaux. Les dépenses pour l'année se sont chiffrées à 50 millions de dollars.

FOYERS DE SOINS SPÉCIAUX

Le programme des FSS a été établi en 1964 en vertu de la *Loi sur les foyers de soins spéciaux*. Ce programme offre un hébergement communautaire surveillé, avant tout pour les patients libérés des hôpitaux psychiatriques provinciaux.

Au moment de notre vérification, il y avait 167 maisons de soins infirmiers et 198 foyers de soins à domicile dans le cadre du programme des foyers de soins spéciaux, qui englobait environ 3 800 personnes. Les dépenses pour l'année financière 1990/1991 se sont chiffrées à 76 millions de dollars.

COMMENTAIRE

CONTRÔLES

PROGRAMMES COMMUNAUTAIRES DE SANTÉ MENTALE ET DE TRAITEMENT DE L'ALCOOLISME ET DE LA TOXICOMANIE

La procédure habituelle pour chaque programme était de préparer des demandes budgétaires annuelles basées sur la répartition standard des postes comptables au ministère, ligne par ligne, tels que salaires, loyers et frais de services publics, fournitures et autres dépenses. Ensuite, le personnel de la Direction examinait ces demandes en détail et autorisait le financement du programme, sous réserve des priorités fixées et de la répartition générale des fonds de la Direction.

On peut apporter des modifications à chaque poste comptable des budgets autorisés à tout moment de l'année, pourvu que l'on ne dépasse pas le total du budget, que les postes modifiés n'engagent pas le programme à dépenser un budget total supérieur l'année suivante, et que toute modification des catégories salariales soit autorisée à l'avance.

Pour simplifier ce processus, on a octroyé aux programmes des augmentations généralisées de respectivement 5,5 et 6,0 pour cent pour les années financières 1990/1991 et 1991/1992, basées sur leurs budgets annualisés de l'année antérieure. De plus, on a permis à chaque programme de demander un financement d'immobilisation supplémentaire unique, ou un autre financement supplémentaire dans des circonstances exceptionnelles.

La Direction des ressources fiscales verse les fonds aux programmes deux fois par mois, par l'intermédiaire de dépôts directs. On doit recevoir les formulaires de règlement de fin d'année et les états financiers vérifiés y afférents au plus tard le 1er août, soit quatre mois après la fin de l'année financière.

3.09

Recommandations de financement

Il nous a été généralement impossible de déterminer la formule selon laquelle on ajustait ou recommandait à la haute direction, pour son approbation, les demandes budgétaires de financement. Dans de nombreux cas, les consultants des programmes du ministère n'avaient pas à leur disposition des informations opérationnelles suffisantes pour faire des recommandations éclairées concernant le financement.

Par conséquent, le ministère a financé des postes douteux et certains postes pour lesquels aucune dépense n'a été effectivement encourue. Les exemples suivants illustrent bien notre inquiétude :

- Au cours des trois dernières années, le ministère a fourni un total de 169 000 dollars à un programme de services pour alcooliques ou toxicomanes. Au cours de toute cette période, il n'y a eu aucune preuve écrite concernant des visites du programme et on n'avait reçu aucun rapport d'activité.
- On avait octroyé 98 000 dollars à un autre programme au cours des deux dernières années pour les impôts fonciers de son immeuble à Toronto. Cependant, notre enquête a révélé que cet immeuble est exempt de l'impôt immobilier et qu'aucuns frais d'impôts n'avaient été encourus pendant ces années.

  On avait également octroyé au même programme 67 000 dollars pour défrayer le service téléphonique de base sur les trois dernières années, tandis qu'en réalité le coût total de ces services s'était chiffré à seulement 29 000 dollars. Bien que ce programme ait eu des excédents d'exploitation considérables chaque année, ces derniers n'avaient pas été remboursés au ministère.

Pourcentage d'augmentation annuelle du financement

Pour l'année financière 1990/1991, on a demandé aux directeurs de programmes de soumettre leurs demandes budgétaires normales, bien que, dans la plupart des cas, ils aient reçu une augmentation de 5,5 pour cent par rapport à leurs frais d'exploitation annualisés de l'année précédente. Pour simplifier encore le processus budgétaire au cours de l'année financière 1991/1992, les directeurs de programme n'ont pas eu à présenter les demandes de budget et on leur a accordé une augmentation de six pour cent par rapport aux frais d'exploitation annualisés du budget de l'année précédente.

Ces augmentations en pourcentage ont été accordées à des programmes sans examen préalable des excédents ou déficits, ni des changements du volume de travail. Dans de nombreux cas, la nécessité de telles augmentations généralisées était douteuse et servait uniquement à prolonger les inéquités antérieures du financement.

Par exemple, un échantillon aléatoire de 30 des 539 programmes a révélé que 24 avaient des fonds du ministère non dépensés se chiffrant à 1 275 000 dollars et 842 000 dollars respectivement pour l'année financière 1989/1990 et 1990/1991, soit environ neuf pour cent du total des fonds fournis par le ministère. Ces excédents s'étaient produits après que l'on ait autorisé les programmes à utiliser pour des dépenses uniques d'immobilisation les fonds non encore dépensés. Au cours de l'année financière 1990/1991, 15 de ces programmes ont utilisé pour des dépenses uniques d'immobilisation 442 000 dollars de fonds d'exploitation excédentaires.

Nous avons remarqué aussi que 10 de ces programmes avaient connu des excédents répétés considérables, dans le domaine des salaires et avantages sociaux, au cours d'au moins deux années consécutives. Par conséquent, une réduction du financement aurait été plus appropriée que l'augmentation de six pour cent accordée en 1991/1992.

Frais d'immobilisation uniques

En plus du financement annuel, les programmes sont en droit de demander des dépenses d'immobilisation uniques. Les demandes peuvent être soumises au début de l'année dans le cadre du processus de budgé-

tisation normal, ou à la fin de l'année pour utiliser les excédents des fonds d'exploitation prévus. À titre d'exemple, il pourrait s'agir de l'achat d'ameublement ou de matériel, ou de la rénovation des locaux existants.

Nous avons constaté que le ministère a autorisé des montants considérables de dépenses d'immobilisation uniques sans justifier par écrit la nécessité ou le caractère approprié des articles demandés, ni le caractère raisonnable des frais à encourir. Par exemple, un programme avait reçu environ 1,1 million de dollars sur trois années pour acquérir et rénover un centre de traitement pour 20 personnes. Il n'y avait aucune preuve que le ministère avait évalué la nécessité et le caractère approprié de cette nouvelle installation, ni le caractère raisonnable des frais d'acquisition et de rénovation encourus.

De plus, un nombre important de demandes concernant des postes d'immobilisation uniques étaient soumises tard au cours de l'année financière. Sur 30 dossiers de programmes examinés en détail, 15 contenaient des demandes pour utiliser des fonds d'exploitation non dépensés. Douze de ces 15 demandes étaient datées après le 31 janvier pour l'année financière clôturée le 31 mars 1991. Par conséquent, le fait de mettre à disposition des fonds d'exploitation excédentaires encourage en effet les dépenses d'immobilisation uniques.

Le ministère a reconnu la difficulté intrinsèque qu'il y a à traiter les demandes de postes d'immobilisation uniques. Par conséquent, on nous a informés après notre vérification que les demandes futures de dépenses d'immobilisation supérieures à 50 000 dollars seront traitées par la Direction de la planification des hôpitaux du ministère.

Autres sources de revenu

En plus du financement du ministère, 14 d'un échantillon de 30 programmes examinés pour l'année financière 1990/1991 avaient également d'autres sources de financement, y compris d'autres ministères ontariens.

Cependant, bien que la procédure de la Direction exige la révélation de tout autre revenu, et que les autres revenus seraient normalement révélés dans les états financiers vérifiés accompagnant les règlements, rien en semblait indiquer qu'on en ait tenu compte dans les demandes de budget des programmes, ni dans leurs formulaires de règlement financier. Par conséquent, le ministère fonde ses décisions de financement et de règlement financier sur des informations incomplètes, puisqu'un financement global excessif ou en double risque de ne pas être détecté. Par exemple :

- Un programme résidentiel à Toronto avait reçu 447 000 dollars du ministère au cours des années financières 1989/1990 et 1990/1991, mais n'avait dépensé que 263 000 dollars de cette somme. L'excédent de 184 000 dollars, ainsi que les 58 000 dollars d'intérêts cumulés, ont été recouvrés pendant l'année financière 1991/1992. Le programme avait également reçu environ 800 000 dollars par an du ministère du Logement.
- Bien que le ministère ait fourni 362 000 dollars à un autre programme au cours de l'année financière 1990/1991, ce même programme avait reçu plus de quatre millions de dollars d'autres sources.

  Il faut remarquer que, dans une vérification de ce programme, la Direction de la vérification interne du ministère avait précisé auparavant qu'il fallait une meilleure coordination pour éviter les chevauchement de financement.

Nous avons constaté également qu'un certain nombre de programmes avaient accumulé des surplus en espèces considérables à même leur financement du ministère. Pour 10 des 30 programmes examinés, les surplus en caisse dépassaient 25 pour cent de leurs dépenses annuelles. Dans un cas, ce surplus avait atteint 124 pour cent.

Le ministère devrait tenir compte de ces surplus lors de ses décisions de financement futures.

3.09

Règlements financiers

Les formulaires de règlement ligne par ligne, y compris les états financiers vérifiés, doivent être retournés au ministère avant le 1er août, soit quatre mois après l'année financière. Cependant, les programmes ne se conformaient généralement pas à cette exigence. Seulement 205, soit 38 pour cent, des 539 programmes financés avaient soumis leur ensemble de règlement complété pour l'année financière 1990/1991 avant la date de tombée du 1er août 1991. À la fin du mois de janvier 1992, 225 programmes, soit 42 pour cent du total, n'avaient pas encore déposé, quelque 10 mois après la fin de l'année, leurs règlements complétés.

Nous avons remarqué que 165 des 314 règlements reçus avaient été traités par le ministère avant la fin de janvier 1992. Pour les 149 règlements restants qui avaient été reçus mais non encore traités, environ 1,4 million de dollars de financement excédentaire n'avait pas été remboursé au ministère à cause de la lenteur avec laquelle on examinait ces règlements.

Le retard du traitement des 149 règlements peut être dû en partie au fait qu'un seul employé du ministère examine et règle les comptes de tous les 539 programmes.

Nous avons noté également que 34 programmes ayant reçu au total 7,6 millions de dollars au cours de l'année financière 1989/1990 n'avaient pas déposé leurs règlements de 1989/1990 avant la fin du mois de janvier 1992. Néanmoins, ces programmes ont reçu du ministère plus de 16,7 millions de dollars au cours des deux années suivantes.

Dépenses de la Direction

Au cours des deux dernières années, au moins un million de dollars des dépenses administratives de la DSCSM, normalement financées à même les allocations budgétaires pour dépenses directes de fonctionnement et salariales de la DSCSM, ont été défrayées par les programmes financés. Ces programmes se faisaient alors rembourser par le ministère en utilisant des fonds des paiements de transfert pour postes d'immobilisation uniques. En réalité, les paiements de transfert d'immobilisations uniques n'étaient pas utilisés aux fins prévues.

Par exemple :

- Pendant une période d'à peu près deux ans jusqu'en octobre 1991, six programmes de paiements de transfert ont conclu des contrats de consultation avec au moins huit personnes pour un total de 421 000 dollars. Ces personnes ont alors été affectées au ministère pour qu'elles y travaillent surtout à titre de consultants des programmes communautaires.

  En fait, l'un de ces consultants a été nommé comme consultant du programme communautaire, représentant le ministère, auprès de l'organisme qui avait payé le poste. À notre avis, le consultant se trouvait ainsi dans une situation comportant la possibilité d'un conflit d'intérêts, puisque la tâche des consultants des programmes communautaires comprend, entre autres, l'examen et la recommandation des demandes de financement soumises par les programmes.

  Sur les huit contrats de consultation, sept comportaient des sommes supérieures à 25 000 dollars. On nous avait bien dit que les gagnants avaient été choisis par le ministère, mais il n'y avait aucune preuve que l'on avait suivi une procédure de sélection compétitive. Si le ministère avait conclu des contrats directement avec les consultants, les directives du Conseil de gestion auraient exigé que l'on suive la procédure d'achat compétitif.
- Le ministère voulait retenir des cabinets de consultants externes pour entreprendre des travaux au nom du ministère. Toutefois, il n'y a pas eu de contrats directs entre le ministère et ces entreprises, dans le cadre desquels le ministère paierait les services à même les fonds de dépenses directes de fonctionnement, les deux soumissionnaires gagnants ayant plutôt conclu des contrats avec les programmes financés.

  On nous a signalé que le personnel du ministère avait interviewé quatre candidats finalistes avant de choisir les deux sou-

missionnaires gagnants. Cependant, on n'a pas pu retrouver des feuilles de cotation remplies ou d'autres notes d'entrevue justifiant le choix des candidats gagnants.

Bien que des copies de ces contrats et des renseignements concernant les paiements effectifs versés par le programme aux cabinets de consultants n'aient pas été disponibles au ministère, des octrois de paiements de transfert pour dépenses d'immobilisation uniques se chiffrant à environ 474 000 dollars ont été avancés au programme au titre de coûts encourus au nom du ministère. Cependant, les dossiers que nous avait fournis le programme précisaient que les coûts encourus se chiffraient à seulement 349 000 dollars en tout. Les 125 000 dollars supplémentaires ont été versés au programme sans qu'il y ait au dossier une justification ou autre explication quelconque.

Psychiatres dans le Nord de l'Ontario

Depuis l'année financière 1986/1987, le ministère finance un programme visant surtout à attirer des psychiatres disposés à pratiquer dans le Nord de l'Ontario et à les aider à obtenir leur licence canadienne. À partir de l'année financière 1988/1989, le programme a également retenu les services d'un consultant de santé mentale pour les autochtones.

Le programme est affilié au département de psychiatrie d'une université ontarienne. Son budget autorisé pour 1991/1992 était d'environ 471 000 dollars. Le financement global fourni à date par le ministère se chiffre à environ 2,2 millions de dollars.

Le personnel du ministère n'avait pas surveillé de manière adéquate les activités et dépenses de ce programme.

Les préoccupations suivantes, qui illustrent à quel point il importe d'établir un cadre redditionnel, ont été notées au cours de notre examen :

- Environ 1,4 million de dollars du financement global du ministère jusqu'à la fin de l'année financière 1990/1991 se rapportait à l'objectif d'attirer et de retenir des psychiatres dans le Nord de l'Ontario. Toutefois, sur les 27 psychiatres recrutés au début du programme au cours de l'année financière 1986/1987, huit restent dans le Nord. Depuis 1987, on a recruté cinq autres psychiatres, dont trois ont commencé vers le début de 1992.

  Le coût par psychiatre retenu était d'environ 175 000 dollars.

- Le programme a payé environ 13 000 dollars par an, soit 78 000 dollars depuis ses débuts, pour les avantages sociaux de l'ex-président du département de psychiatrie de l'université à laquelle le programme est affilié. Pendant ce temps-là, cette personne, qui est en congé de cette université, a été le doyen de la faculté de médecine d'une université à l'étranger.

  On nous a communiqué que le programme avait convenu de payer les avantages sociaux de l'ex-président en contrepartie de services de consultation que celui-ci devait fournir au programme pendant ses vacances annuelles en Ontario, dont on supposait qu'elles dureraient deux mois. Toutefois, on nous a précisé que ces services de consultation n'ont jamais été fournis.

  Par conséquent, nous avons mis en question les raisons mêmes pour lesquelles ces paiements ont été effectués, puisqu'ils n'ont donné lieu à strictement aucun avantage pour le programme.

  Nous avons remarqué que cette question a également été posée dans un rapport de vérification interne du ministère en février 1990. Cependant, vu que cet arrangement vient d'être prorogé jusqu'en 1994, c'est-à-dire jusqu'à la retraite de cette personne, la question n'a pas été résolue de manière adéquate par le ministère.

- Dans le cadre du programme, on verse des honoraires annuels d'environ 11 000 dollars au président actuel du département de psychiatrie de l'université à laquelle ce programme est affilié. Il n'existe aucun document justifiant la raison pour laquelle on a effectué ces paiements, ni la manière dont on a déterminé le montant à verser.

- De même, le programme a payé à son consultant en santé mentale des autochtones environ 65 000 et 59 000 dollars respectivement pour les années financières 1989/1990 et 1990/1991. Puisqu'il n'y avait au dossier aucun document justifiant ces paiements, il nous a été impossible de savoir sur quelle base ces paiements ont été effectués.
- Au cours des trois dernières années, le programme a versé à l'université environ 38 000 dollars, qui, d'après ce qu'on nous a dit, correspondaient à des fournitures que l'université n'a pas utilisé. Bien que la vérification interne de 1990 ait également posé des questions au sujet de ces paiements, ces derniers se sont néanmoins poursuivis.

3.09

FOYERS DE SOINS SPÉCIAUX

La responsabilité du programme des foyers de soins spéciaux est actuellement partagée entre deux divisions du ministère. La Direction des services communautaires de santé mentale est responsable de l'émission des permis annuels, tandis que le placement individuel et la surveillance des installations sont assurés par la Direction des installations de santé mentale, par le biais des départements de travail social des dix hôpitaux psychiatriques provinciaux.

Les frais des foyers de soins spéciaux (FSS) sont remboursés selon une allocation per diem. Les barèmes sont fixés annuellement par règlement; actuellement, ils vont de 27,36 dollars par jour pour les personnes placées dans les foyers de soins résidentiels à 64,10 dollars pour les personnes hébergées dans les maisons de soins infirmiers. Nous avons conclu que les contrôles de ces paiements étaient satisfaisants.

SURVEILLANCE DES SOINS ET DES SERVICES

La qualité des soins est un élément important lorsqu'il s'agit d'évaluer à la fois le caractère approprié des services fournis et le caractère raisonnable des frais encourus. Par conséquent, on devrait s'entendre clairement sur ce qui constitue des soins de qualité acceptable et sur les critères à utiliser pour évaluer ces soins.

Dans le cadre général de responsabilité redditionnelle, les programmes financés devraient se mettre d'accord sur ces attentes et les formuler par écrit. Une surveillance régulière de ces attentes par le ministère garantira qu'elles soient remplies, ou alors révélera un besoin de mesures correctrices.

Cependant, vu la grande variété de programmes financés par le ministère, il n'est guère facile de définir et d'évaluer des niveaux de soin acceptables. Même si l'on pourrait dire que les questions concernant la qualité des soins sont, sous de nombreux aspects, particulières à chaque programme, il pourrait quand même y avoir des variables communes telles que les qualifications du personnel, le caractère approprié du modèle clinique et les résultats en matière de services.

Notre examen des dossiers des programmes ainsi que nos discussions avec le personnel approprié n'ont révélé aucune preuve que le ministère aurait défini des niveaux de soins acceptables ou, dans la plupart des cas, qu'il aurait même évalué la qualité des soins fournis. Par conséquent, il n'y a aucune garantie que l'on a fourni un niveau de soins acceptable et qu'en dernière analyse on en a eu pour son argent.

L'exemple suivant illustre bien notre inquiétude.

Il n'y a actuellement aucune norme minimale de soins ou des critères d'évaluation des nombreux programmes résidentiels financés par le ministère, y compris les FSS. En l'absence de telles normes, il n'y a aucune garantie que les exploitants ont une idée claire et cohérente de ce que l'on attend d'eux.

Par conséquent, les exploitants pourraient, de manière voulue ou non, fournir des services qui sont inadéquats ou inappropriés sous certains aspects. De plus, le personnel du ministère ne possède pas de définitions communes et détaillées permettant de communiquer ces attentes, d'effectuer l'inspection

des foyers et de recommander les mesures correctrices qui s'imposent.

À titre d'exemple, voici quelques exigences minimales pour les programmes en résidence :

- le nombre et les qualifications du personnel;
- exigences concernant le service alimentaire et la comptabilité connexe;
- propreté et nettoyage; et
- autres facteurs environnementaux, telles que les exigences relatives à la température de l'eau et de l'air.

Nous avons remarqué que des normes minimales dans ces domaines et dans d'autres ont été élaborées pour les maisons de soins infirmiers dont la conformité est surveillée par le personnel du ministère. Toutefois, ces normes s'appliqueraient uniquement aux quelque 1 900 résidents des FSS placés dans les maisons de soins infirmiers qui sont aussi financées par le ministère de la Santé.

On nous a signalé que le ministère élabore actuellement un manuel détaillé des normes d'exploitation qui sera distribué à tous les foyers de soins spéciaux en résidence. Nous avons recommandé au ministère d'élaborer des normes englobant les autres programmes résidentiels financés par le programme communautaire de santé mentale.

RÉPONSE

Le sous-ministre de la Santé a répondu à notre rapport le 26 août :

CONTRÔLES

PROGRAMMES COMMUNAUTAIRES DE SANTÉ MENTALE ET DE TRAITEMENT DE L'ALCOOLISME ET DE LA TOXICOMANIE

On enregistre les changements apportés au budget autorisé ligne par ligne, la réallocation de fonds d'une catégorie budgétaire à l'autre devant être autorisée par la Direction des services communautaires de santé mentale. Cependant, on doit faire approuver au préalable tout ajustement concernant les salaires (directs et indirects), les avantages sociaux des employés et les transferts d'une catégorie à l'autre. Cette procédure garantit le respect des consignes de dotation en personnel.

Les hausses salariales accordées au cours des années financières 1990/1991 et 1991/1992 étaient basées sur le facteur d'ajustement économique annoncé par le gouvernement de l'Ontario, qui s'applique à tous les programmes de paiements de transfert et ne subit aucun changement au niveau du ministère.

Recommandations de financement

Les consultants reçoivent des demandes écrites de financement et ils obtiennent ensuite auprès des programmes tous les détails supplémentaires nécessaires avant de recommander l'autorisation de toute demande de financement. Ils obtiennent généralement ces renseignements par téléphone et ils les vérifient par des visites sur les lieux. Nous admettons que ce processus de vérification n'a peut-être pas toujours été consigné par écrit dans les dossiers. Nous nous assurerons que, suite à cette constatation, des notes écrites seront consignées aux dossiers concernant les renseignements essentiels ayant trait aux demandes de financement.

Le programme mentionné [dans le premier exemple]... est parrainé par un hôpital public. Le budget de 1991/1992, qui était de 60 099 dollars, comprend un équivalent-personne syndiquée, à plein temps.

Le service est une composante du Centre communautaire de santé mentale, financé également par la Direction des services communautaires de santé mentale et parrainé par l'hôpital.

Les services offerts par le programme comprennent l'évaluation et le traitement des problèmes d'alcoolisme et de toxicomanie. Le premier volet comprend l'évaluation de la personnalité et d'autres tests psychologiques, tandis que le deuxième comprend la modification du comportement ainsi que les thérapies personnelles et familiales.

Fondé en 1985, le programme a subi une évaluation intérimaire en 1986 et une évaluation finale en 1987.

Il y a au dossier le compte rendu d'une visite de programme par l'Agent d'élaboration des programmes du ministère de la Santé, en 1986. Des rapports annuels du programme figurent également au dossier pour 1986 et 1987.

3.09

L'actuel consultant des programmes communautaires a visité ce programme en 1990 et 1991 pour discuter des questions concernant le programme. Ces visites ont coïncidé avec des visites rendues au Centre communautaire de santé mentale. Par ailleurs, ce dernier a subi une évaluation en 1991.

Au cours des années 1990/1991/1992, il y a eu une correspondance considérable entre l'hôpital et le ministère ainsi que de nombreux contacts téléphoniques. Nous avons reçu des rapports annuels pour les années 1990/1991 et 1991/1992. Il s'agit ici d'un programme permanent dont l'évaluation est prévue pour novembre 1992.

Le programme mentionné dans le deuxième exemple... a acheté en juillet 1988 un immeuble de trois étages situé [à]... Toronto. Les impôts fonciers étaient payés à ce moment-là.

En octobre 1988, cette installation a été inaugurée officiellement par le ministre de la Santé. À ce moment-là, on a ajouté 200 000 dollars supplémentaires au budget d'exploitation de [l'installation].

Cette allocation de fonds était destinée en partie à faciliter l'entretien de l'immeuble.

En 1991/1992, la Direction des services communautaires de santé mentale a effectué un examen détaillé du programme. Par la suite, on a fait une réallocation des fonds afin de faire face aux pressions concernant les services et pour refléter correctement les dépenses autorisées.

À partir du 1er avril 1992, le budget de base du programme a été réduit de 90 000 dollars.

Pourcentage d'augmentation annuelle du financement

Le pourcentage d'augmentation annuelle est appliqué au budget de base de tous les programmes, quelle que soit leur situation financière l'année précédente. Cette augmentation est basée sur le facteur d'ajustement économique annoncé par le Trésorier.

Le 1er avril 1992, on a mis en oeuvre un système pour surveiller l'historique de recouvrement des fonds de tous les programmes au cours des trois dernières années. Avant d'autoriser une demande de financement unique, on sonde ce système pour s'assurer que la libération de l'argent pour la demande en question serait appropriée. On prévoit des ajustements du financement chaque fois que cela semble indiqué suite à une analyse du recouvrement.

Il importe de noter que l'existence d'un certain montant non dépensé est justifiée, généralement à cause d'un roulement du personnel ou de la mise en oeuvre plus lente que prévue de certaines améliorations des services. Le recouvrement automatique permanent des fonds non dépensés ne serait pas approprié.

Il est maintenant pratique courante d'examiner les rapports financiers trimestriels et d'apporter les ajustements de financement qui s'imposent.

Frais d'immobilisation uniques

Le consultant confirme verbalement la demande écrite de l'organisme et les renseignements supplémentaires sont obtenus au besoin. Nous nous assurerons que l'on obtienne, à l'avenir, des documents justificatifs écrits pour appuyer chaque demande.

Les principales dépenses d'immobilisation sont négociées avec la Direction de la planification des hôpitaux dans le cadre de son plan d'immobilisations à long terme. La Direction des services communautaires de santé mentale fait partie intégrante de ce processus depuis juin 1991. La Direction des services communautaires de santé mentale continuera à financer l'achat d'équipement et d'articles d'immobilisation mineurs à même son allocation existante.

Autres sources de revenu

Dans le cadre du processus budgétaire de la Direction des services communautaires de santé mentale (DSCSM), les programmes sont tenus d'indiquer leurs autres sources de revenu. La DSCSM tient l'organisme responsable des fonds appartenant à la DSCSM. C'est le Conseil d'administration de l'organisme en question qui est responsable de l'utilisation des fonds provenant d'autres sources. Le personnel de la DSCSM collabore étroitement avec le personnel d'autres ministères payeurs de fonds pour éviter tout financement en double d'une même activité. Nous ferons tous les efforts possibles pour favoriser cette communication interministérielle.

En juin 1992, la Direction des services communautaires de santé mentale a émis une directive à tous les consultants de programmes communautaires leur demandant, pour les programmes dont les coûts sont partagés avec d'autres ministères provinciaux, d'envoyer une copie du budget autorisé au ministère provincial approprié, afin que celui-ci puisse l'examiner.

Le chef de la Direction des services communautaires de santé mentale a soumis au ministère du Logement, le 15 février 1990, les questions de chevauchement du financement décelées par la vérification interne du ministère. Des discussions ont ensuite eu lieu avec les représentants du ministère du Logement en mai 1990.

La Direction était au courant du financement de 4 millions de dollars que le [récipiendaire] avait reçu de la Société centrale d'hypothèques et de logement, du Programme communautaire d'assistance-logement de l'Ontario et de la Société de logement de l'Ontario, tel qu'indiqué dans les règlements financiers annuels du programme en date du 31 mars 1991. Ce financement est entré en ligne de compte lorsque nous avons réexaminé les arrangements de partage des coûts.

Nous avons réalisé de grands progrès dans le domaine du recouvrement des règlements, comme en témoigne le fait qu'au 30 juin 1992, 485 (soit 90 pour cent) des 539 programmes financés en 1990/1992 avaient soumis leurs ensembles de règlement. De plus, 419, soit 86 pour cent, des 485 règlements reçus ont été complétés. Par ailleurs, à partir des règlements de 1991/1992, on procédera au recouvrement intérimaire immédiatement pour les programmes disposant de fonds excédentaires.

Dans le cadre de ses procédures de gestion des programmes, la DSCSM affectera ces excédents selon les recommandations des vérificateurs.

Règlements financiers

En ce qui concerne l'ensemble de règlement pour 1990/1991, neuf programmes n'ont pas encore répondu à notre demande de soumettre ces formulaires. Par conséquent, nous ne traitons aucune

demande de financement unique ou supplémentaire pour ces programmes. Le directeur a envoyé une lettre à ces programmes précisant que les versements du financement de base seront suspendus en septembre 1992 à moins de recevoir les formulaires de règlement.

La direction du ministère étudiera la dotation en personnel de soutien financier pour le processus de règlement.

Nous supposons [que votre exemple de 34 programmes n'ayant pas soumis leurs règlements pour 1990/1991] se réfère en réalité aux formulaires de règlement pour 1989/1990. Nous continuons à donner suite aux programmes qui n'ont pas respecté les exigences de compte rendu pour 1989/1990.

Pour s'assurer que l'on a reçu le reste des règlements de 1989/1990, on a envoyé aux programmes une lettre de suivi datée du 20 février 1992. Une lettre datée du 8 juillet 1992 a été envoyée aux programmes qui ne s'étaient toujours pas conformés, stipulant que les paiements seraient suspendus à partir de septembre 1992 jusqu'à ce qu'on ait soumis ces formulaires de règlement. Nous ne traitons aucune demande de financement unique provenant de ces programmes.

3.09

Dépenses de la Direction

Nous avons maintenant cessé [de conclure des contrats de consultation avec les programmes de paiements de transfert]. Cet arrangement avait été adopté au moment où nous faisions face à de fortes pressions de dotation en personnel et il avait pour but d'améliorer la collaboration et la communication entre la communauté et le ministère. Les titulaires de ces postes avaient été choisis par l'intermédiaire d'un processus compétitif, ou ils avaient été acceptés suite à la recommandation d'un organisme.

Nous avons cessé [la pratique selon laquelle des programmes financés concluaient des contrats avec des cabinets d'experts-conseils extérieurs afin de travailler pour le ministère]. Cet arrangement avait été adopté au moment où de fortes pressions s'exerçaient sur les autres fonds de dépenses directes de fonctionnement. La Direction de la vérification du ministère avait recommandé que l'on évalue rapidement nos programmes. L'arriéré d'évaluation (168 programmes) a maintenant été éliminé et nous avons mis en oeuvre un outil d'évaluation permanente.

Nous essayons actuellement de retrouver les feuilles de cotation remplies ainsi que les procès-verbaux d'entrevues justifiant le choix des candidats gagnants.

Nous examinons actuellement les règlements de fin d'année pour 1989/1990 et 1990/1991 pour nous assurer que le financement de ce projet a été correctement comptabilisé. Au besoin, nous effectuerons un recouvrement approprié.

Psychiatres dans le Nord de l'Ontario

Retenir des psychiatres dans le Nord de l'Ontario a été, pour le ministère, une préoccupation constante. Cette question est l'un des aspects du problème général qu'est l'aptitude du Nord de l'Ontario à attirer et à retenir des professionnels dans les secteurs des services sociaux et de la santé.

Des consultants extérieurs ont évalué en octobre 1990 le Programme étendu aux campus. Ils ont fait plusieurs recommandations concernant le rapport entre le programme et la DSCSM. Depuis sa mise en oeuvre, le programme a eu des contacts avec plusieurs autres directions du ministère (c'est-à-dire les Régions insuffisamment desservies, la Direction des établissements de santé mentale, la Direction des politiques, de la formation et de la recherche).

Le mandat du PEC fait l'objet d'un réexamen dans le cadre de la stratégie actuelle de réforme des services de santé mentale. On prévoit que ce réexamen permettra de faire des recommandations concernant l'avenir du programme.

Nous continuons à financer le PEC pour l'année financière 1992/1993. Le consultant des programmes communautaires a demandé au programme de soumettre un budget qui reflète ses besoins budgétaires actuels. La DSCSM prévoit d'opérer un recouvrement à même le budget d'exploitation de base du programme en 1992/1993.

[En ce qui concerne l'honoraire annuel versé à chef du département de psychiatrie], la Direction des services juridiques examine actuellement cet arrangement financier afin de pouvoir donner son avis si on devrait ou non le continuer.

La Direction des services communautaires de santé mentale a autorisé par écrit [le programme du consultant de santé mentale des autochtones].

Une note de service datée du 7 janvier 1988 adressée à l'Université Western Ontario par la Direction des services communautaires de santé mentale, confirmant l'autorisation du financement d'un consultant de santé mentale des autochtones, figure au dossier. Cependant, ce poste de consultant n'a pas été comblé pour 1992/1993. Les fonds crédités au programme ont été ajustés en conséquence.

Tel qu'indiqué auparavant, le consultant des programmes communautaires a demandé au programme de soumettre un budget qui reflète ses besoins budgétaires actuels. La DSCSM a commencé à opérer un recouvrement à même le budget d'exploitation de base du programme en 1992/1993.

SURVEILLANCE DES SOINS ET DES SERVICES

Un nouveau manuel de normes et directives, élaboré en 1991 et distribué au début de 1992, précise les normes minimales de soins ainsi que les indicateurs précis que le personnel des foyers de soins spéciaux (FSS) doit utiliser lorsqu'il évalue et surveille ces normes.

Plus particulièrement, on y définit le rapport résidents/personnel (1:7) ainsi que les critères permettant de déterminer l'admissibilité des postulants pour les FSS (propriétaires/exploitants) et du personnel des foyers.

Actuellement, la loi n'accorde pas au ministère le droit de sélectionner le personnel, à qui revient généralement la tâche de s'occuper directement des résidents. Toutefois, les lignes directrices précisent que le ministère de la Santé s'attend à ce que les propriétaires engagent du personnel ayant une certaine connaissance des handicaps psychiatriques, de l'administration des médicaments, des premiers soins et des procédures de sécurité d'incendie, tout en exigeant que les tâches du personnel comprennent une certaine gamme de responsabilités (c'est-à-dire la surveillance des résidents, la préparation des repas, le maintien de l'hygiène, l'organisation des activités sociales, les comptes rendus d'incidents, etc.)

Le nouveau manuel définit aussi des exigences très précises concernant l'alimentation et la tenue des dossiers. En ce qui concerne l'alimentation, le manuel précise des exigences minimales pour les cuisines, la préparation des aliments, l'entreposage des aliments, les fournitures alimentaires, l'étiquetage et la nutrition. En ce qui concerne la tenue des dossiers, le manuel y consacre une section précisant les dossiers que les exploitants doivent tenir et stipulant des directives de compte rendu et de confidentialité.

Plusieurs sections du manuel traitent des directives d'hygiène et de l'espace habitable réservé aux résidents. Des directives précises ont trait à l'hygiène et à l'environnement physique, par exemple le nettoyage et la désinfection des draps et autres articles domestiques; l'entreposage et l'élimination des déchets; la ventilation et l'éclairage, pour n'en mentionner que quelques uns.

En ce qui concerne la température de l'eau et de l'air, les nouvelles directives exigent un dispositif de réglage de la température pour éviter que la température de l'eau ne dépasse 48,89 degrés Celsius,

la température de l'air devant rester confortable en tout temps, sans jamais tomber à moins de 21,11 degrés Celsius.

Le nouveau manuel va au-delà des postes susmentionnés. Avant tout, il définit des normes de soins personnels pour les résidents ainsi que des procédures pour les visites et les examens de foyers par le personnel des FSS.

3.09

MINISTÈRE DE LA SANTÉ :

Système d'enregistrement pour l'assurance-maladie

En 1990, le ministère de la Santé a commencé à remplacer le système OHIP, basé sur les familles, par un système d'enregistrement personnel pour les quelque 10 millions d'habitants de l'Ontario. En janvier 1992, plus de 39 millions de dollars avaient été dépensés pour le nouveau système.

Nous avons examiné la planification et le contrôle mis en place par la direction pour l'élaboration du système d'enregistrement. De plus, nous avons examiné les contrôles relatifs au traitement des formulaires de demande de cartes-santé, y compris les contrôles automatisés et manuels visant à sauvegarder les données.

Notre vérification avait pour objectifs d'évaluer si :

- l'étude justificative avait démontré de façon suffisante que la solution choisie serait la plus pratique et la plus efficace, compte tenu de son coût, parmi les choix disponibles;
- les données enregistrées étaient fiables; et
- les données, le logiciel et le matériel avaient été mis suffisamment à l'abri de tout accès ou modification non autorisés ou de toute interruption imprévue.

Nous avons obtenu des renseignements grâce à des entrevues, des observations et l'examen des documents disponibles.

CONCLUSIONS

Lors de l'enregistrement de plus de 10 millions de personnes, le ministère voulait assurer un enregistrement rapide et une protection ininterrompue de la santé. Certes, le ministère devait remplacer rapidement le système OHIP, désuet et léthargique, mais le ministère n'a pas élaboré de procédure satisfaisante pour émettre des cartes-santé uniquement aux résidents admissibles.

Pour combler cette lacune, le ministère avait prévu identifier les détenteurs de cartes en double ou inadmissibles peu après l'enregistrement, mais le ministère ne l'avait pas encore fait au 1er avril 1992. Le nouveau système d'enregistrement personnel est la clé de voûte du plan du ministère visant à réaménager le système ontarien de soins de santé. Par conséquent, si l'on ne contrôle pas de manière efficace l'exactitude des données enregistrées pour savoir, entre autres, si elles sont complètes, l'investissement de la province dans le système d'enregistrement devient risqué.

JUSTIFICATION

Le ministère n'avait pas prouvé que le système et le processus d'enregistrement représentaient la solution la plus pratique et la plus efficace, compte tenu du coût, et il ne pouvait pas justifier 137 des 150 millions de dollars correspondant aux avantages prévus du projet.

FIABILITÉ

Les contrôles étaient inadéquats pour s'assurer que les données d'enregistrement étaient correctes et complètes. À titre d'illustration, nous avons constaté que le ministère :

- faisait appel aux renseignements incorrects et incomplets de l'OHIP pour vérifier l'admissibilité d'environ neuf millions de personnes à enregistrer;
- n'a pas adopté de processus formel pour s'assurer que les données enregistrées sont mises à jour pour tenir compte des changements d'adresse et des décès

survenus depuis qu'on a commencé à recueillir ces renseignements il y a deux ans;

- avait enregistré 300 000 personnes de plus que les 10 millions qui, d'après l'estimation de Statistique Canada, vivaient en Ontario en janvier 1992; et
- venait à peine de commencer à examiner les problèmes relatifs aux données.

SÉCURITÉ

Les données et le logiciel d'enregistrement n'avaient pas été suffisamment mis à l'abri de tout accès ou changement non autorisés, ni des interruptions imprévues. Par exemple, nous avons constaté que les données enregistrées pouvaient être lues et modifiées par 12 000 utilisateurs d'ordinateurs.

3.10

HISTORIQUE

Depuis 1968, le ministère de la Santé administre les prestations de soins de santé aux habitants de l'Ontario grâce à un système d'enregistrement familial – le Régime d'assurance-maladie de l'Ontario (OHIP). Le système OHIP avait pour principal objectif le maintien des informations nécessaires au recouvrement des cotisations d'assurance-maladie.

Un numéro OHIP couvrait toute une famille, les cotisations étant souvent payées par les employeurs. Les informations évoluaient à mesure que les gens grandissaient, quittaient la maison, changeaient d'emploi, se mariaient, divorçaient, élevaient des enfants ou prenaient leur retraite. Par conséquent, on ne pouvait pas retracer l'historique médical d'une personne en particulier, sans risque d'erreur. Par conséquent, la capacité du ministère de surveiller l'utilisation des soins de santé et de protéger les renseignements médicaux confidentiels était limitée. Ces genres de lacunes avaient obligé le ministère à adopter plutôt un système d'enregistrement individuel, chaque usager de soins de santé se voyant affecter, à vie, un numéro personnel distinct.

En 1986, le Conseil des politiques et priorités du Conseil des ministres autorisait le remplacement du système familial en place par un système d'enregistrement basé sur l'individu.

L'Ontario était la dernière province à mettre sur pied un système d'enregistrement individuel. Le tableau ci-dessous compare les cartes-santé émises par chaque province.

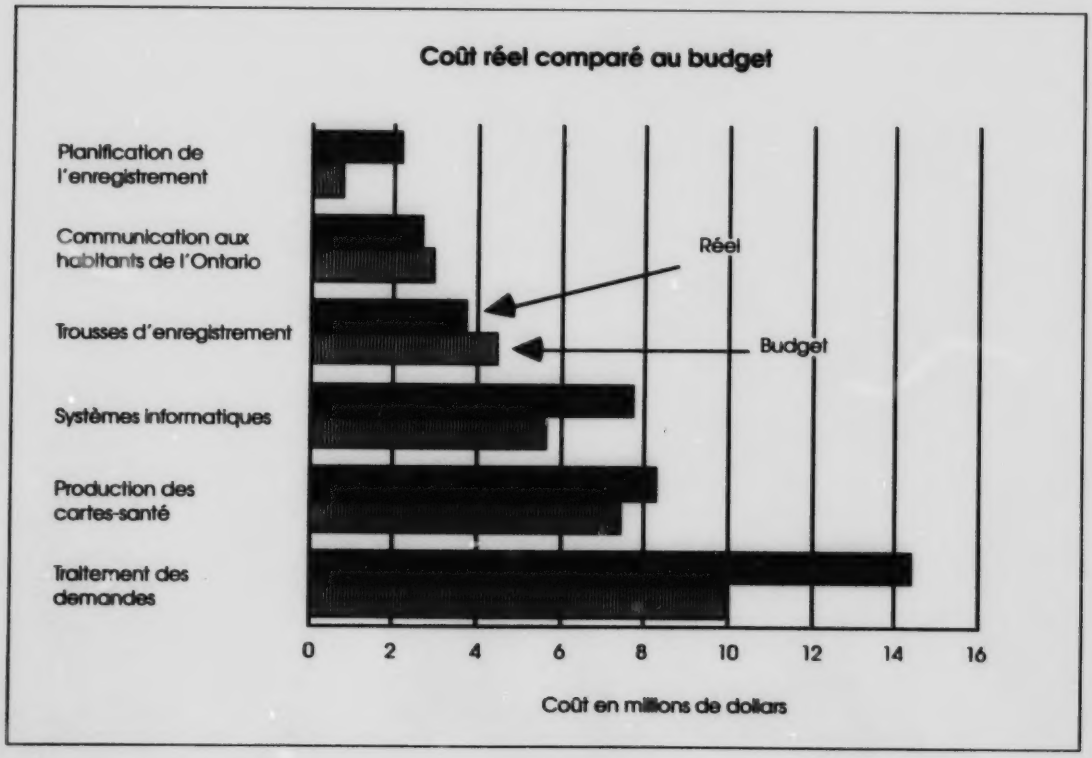
Comparaison provinciale des cartes-santé

Province	Carte en plastique	Bande magnétique au verso	Carte renouvelée régulièrement	Nom imprimé sur la carte	Adresse imprimée sur la carte	Date de naissance imprimée sur la carte
T.-N.				●		●
Î.P.É.				●	●	●
N.-É.				●	●	●
N.-B.				●	●	●
QUÉ.	●		●	●		●
ONT.	●	●		●		
MAN.				●	●	●
SASK.	●	●	●	●		●
ALTA.			●	●		●
C.-B.	●	●	●	●		●

En janvier 1989, le Conseil de gestion du gouvernement autorisait le Plan stratégique du ministère concernant la technologie informatique, se chiffrant à 97 millions de dollars et comprenant le numéro d'enregistrement distinct comme clé de voûte d'un développement qui devait renforcer le système de soins de santé en Ontario pendant une bonne partie du siècle prochain.

Selon le plan stratégique, des projets informatiques futurs engendreraient des avantages de 1,5 milliard de dollars au cours des dix prochaines années, 150 millions de dollars étant attribuables à l'adoption de la nouvelle carte-santé. Selon le ministère, l'exactitude et la fiabilité sans égales des données d'enregistrement lui permettraient de nettement mieux planifier les besoins futurs relatifs à la santé et de resserrer le contrôle de l'utilisation frauduleuse ou involontairement abusive des prestations d'assurance-maladie de l'Ontario par les non-résidents.

En janvier 1990, le Conseil de gestion du gouvernement autorisait 31,5 millions de dollars comme coût estimatif du projet d'enregistrement, où la mise au point de la technologie correspondait à 5,7 millions de dollars. Les coûts correspondaient surtout à l'expédition par la poste, à la réception et au traitement des demandes ainsi qu'à la production et distribution des nouvelles cartes-santé en plastique. En mars 1991, le ministère recevait du Conseil de gestion du gouvernement l'autorisation d'une hausse des coûts du projet de six millions de dollars, en vue d'un taux d'erreur sur les demandes plus élevé que ce qui avait été prévu à l'origine. Le tableau ci-dessous présente le budget de chaque activité d'enregistrement ainsi que le montant effectivement dépensé pour chaque activité.



L'enregistrement de 10 millions de personnes était le plus grand effort de ce genre jamais entrepris en Amérique du Nord et le ministère voulait s'assurer d'un enregistrement rapide et d'une protection ininterrompue de la santé. En s'efforçant de mettre en place le nouveau système aussi rapidement que possible, le ministère a délibérément restreint les vérifications de l'admissibilité et de l'exactitude.

Pour pallier cela, le ministère prévoyait identifier les détenteurs de cartes en double ou inadmissibles peu après l'enregistrement. Ces contrôles après l'enregistrement étaient essentiels pour renforcer l'obligation redditionnelle et pour étayer l'investissement du ministère dans le système d'enregistrement.

Chaque résident de l'Ontario peut recevoir la protection-santé ontarienne. Un résident est quelqu'un qui :

- a le droit légal de rester au Canada;
- habite en Ontario; et
- se trouve normalement en Ontario.

L'objectif du ministère à l'origine était d'affecter un numéro de carte à 8,5 millions des plus de 10 millions d'habitants ontariens avant le mois de décembre 1990, moyennant un coût unique prévu à 31,5 millions. Le ministère s'attendait à enregistrer tous les autres résidents de l'Ontario dans le cadre de son processus d'enregistrement continu.

Le ministère a envoyé les demandes par la poste en avril 1990 et dès décembre 1990, malgré un taux élevé d'erreurs dans les demandes, le ministère avait enregistré 8,8 millions de personnes à un coût inférieur à quatre dollars par personne. Dès le mois d'avril 1992, 10,5 millions de personnes avaient été enregistrées.

3.10

COMMENTAIRE

JUSTIFICATION

ANALYSE DU PROJET

Le Conseil de gestion exige une justification formelle de tous les projets informatiques supérieurs à 10 000 dollars afin de s'assurer qu'ils satisfont aux besoins du gouvernement. Pour le projet d'enregistrement, il fallait une analyse approfondie, et ce pour deux raisons : le projet était coûteux, d'une part, et de nombreux projets futurs du ministère de la Santé étaient tributaires d'un enregistrement couronné de succès, d'autre part.

Nous avons constaté que le ministère n'avait pas analysé de manière adéquate les coûts et avantages de certaines options du projet. Par exemple, le ministère avait décidé d'affecter un nouveau numéro d'assurance à chaque personne enregistrée qui avait déjà un numéro OHIP. Cependant, l'élimination des dossiers non valides de l'actuel système OHIP était justement l'un des principaux motifs d'adoption du projet d'enregistrement. Selon notre conclusion, le ministère n'avait pas évalué de manière adéquate les coûts et avantages de leur décision d'utiliser les anciennes données OHIP comme preuve d'admissibilité à l'assurance-maladie gratuite en Ontario.

Le ministère a l'intention d'utiliser les renseignements recueillis lors de l'enregistrement d'assurance-maladie pour améliorer la gestion des services de santé dans cette province. L'une de nos conclusions est que le ministère n'a pas suffisamment réfléchi au moyen grâce auquel il maintiendra l'exactitude des renseignements. Par exemple, le ministère n'a pas évalué les coûts et avantages de solutions de rechange pour tenir à jour les adresses.

Quatre provinces ayant la moitié de la population du Canada renouvellent leurs cartes d'assurance-maladie au moins tous les quatre ans et impriment la date d'expiration sur ces cartes. Cela permet à ces provinces de mettre à jour régulièrement les dossiers de leurs

résidents. Le ministère de la Santé de l'Ontario n'a pas de processus de renouvellement régulier pour la plupart des détenteurs de cartes, tandis que le ministère des Transports, lui, a un système de renouvellement pour l'enregistrement des permis des véhicules et des conducteurs. D'après notre conclusion, le ministère n'avait pas évalué de manière adéquate les coûts et avantages qu'il y aurait à mettre sur pied un tel processus.

À l'encontre des contrôles systémiques qui régissent les principales cartes de crédit, les hôpitaux et autres fournisseurs de soins de santé en Ontario n'ont aucun moyen permettant de déterminer la validité d'une carte-santé de l'Ontario. Pour le projet d'enregistrement des assurés, le ministère n'a pas vérifié combien coûterait l'installation d'équipement dans les hôpitaux pour vérifier la validité des cartes-santé. Selon l'estimation d'un agent du ministère, installer et exploiter ce dispositif dans un hôpital reviendrait à moins de 5 000 dollars. On n'a pas évalué non plus d'autres méthodes de vérification des cartes, telles que les listes de cartes volées et les lignes téléphoniques directes permettant de signaler les cartes volées. Nous avons remarqué qu'au moins une autre province avait mis en place de tels systèmes.

La carte-santé de l'Ontario est une carte en plastique avec une bande magnétique au verso, similaire à une carte bancaire ou de crédit. La bande magnétique contient des informations personnelles de base concernant le détenteur de la carte. Notre conclusion : le ministère n'avait pas analysé de manière adéquate les coûts et avantages d'autres choix concernant les cartes, telles que les «cartes intelligentes» et les cartes comportant une photo d'identité. Par ailleurs, le ministère n'a pu nous fournir aucune preuve qu'il avait réfléchi à l'intégration de la carte-santé de l'Ontario à tout autre programme provincial, tel que l'émission des permis aux conducteurs.

Avantages attendus du projet

Le ministère jugeait que l'enregistrement entraînerait des économies de 150 millions de dollars, sur 10 ans, en frais d'exploitation et paiements de transfert. Il n'a pourtant pas été capable de nous fournir des preuves justifiant 137 millions de dollars d'économies prévues.

Le ministère s'attendait à ce que le nouveau système d'enregistrement des assurés élimine le besoin, pour plus de 200 hôpitaux ontariens, de maintenir des fonctions d'enregistrement séparées, entraînant ainsi des économies de 11,5 millions de dollars sur 10 ans. Bien que le système ait éliminé certains travaux administratifs, les hôpitaux continuent à maintenir des systèmes d'enregistrement séparés.

FIABILITÉ

Les données d'enregistrement sont la clé de voûte du plan du ministère visant à remodeler le système universel de soins de santé en Ontario. Des informations pertinentes, correctes et en temps utile sont essentielles à une gestion réussie du programme de prestations de santé du ministère, qui se chiffre à 5,6 milliards de dollars par an. Les planificateurs et directeurs de programmes ont besoin d'informations fiables pour surveiller les tendances démographiques et géographiques, pour prévoir les besoins en matière de soins de santé, pour évaluer le résultat des soins prodigués et pour planifier et surveiller les programmes.

LE MINISTÈRE AVAIT FAIT CONFIANCE À L'OHIP POUR VÉRIFIER L'ADMISSIBILITÉ

Selon le ministère, l'un des grands avantages du nouveau système d'enregistrement était le contrôle de l'utilisation frauduleuse ou abusive des services de santé provinciaux. Toutefois, on a réduit les avantages en comprimant la période d'enregistrement à 10 semaines et en remettant de nombreuses procédures de vérification jusqu'après la distribution des cartes.

Lors du processus d'enregistrement initial, environ neuf millions de résidents de l'Ontario ont été enregistrés. Au cours de cette phase, le ministère s'est fié essentiellement aux données de l'OHIP pour vérifier l'admissibilité. Tout demandeur fournissant un numéro OHIP valide et un nom de famille correspondant a reçu un numéro d'assurance-maladie sans aucune documentation supplémentaire, telle que la preuve de résidence.

Par conséquent, les personnes qui avaient un numéro OHIP valide mais qui n'étaient plus admissibles à l'assurance-maladie ont pu demander et recevoir un numéro d'assurance. De même, des personnes inadmissibles qui avaient reçu l'assurance-maladie OHIP par des moyens frauduleux étaient automatiquement admissibles à recevoir la nouvelle carte-santé.

Le ministère admet qu'il est pratiquement impossible de déceler les cas de fraude délibérée sans avoir en place des contrôles de pré-enregistrement.

En 1987, nous avons signalé qu'il y avait presque 25 millions de dossiers chez OHIP. À cause de cela, nous mettons en doute la fiabilité des données et leur aptitude à servir de base au nouveau système de cartes-santé.

3.10

DONNÉES ENREGISTRÉES

L'un des avantages en potentiel du nouveau système d'enregistrement était la possibilité d'analyse géographique des soins de santé. Les adresses jouent donc un rôle important lorsqu'il faut localiser un groupe-cible.

Postes Canada estime que le cinquième des résidents de l'Ontario déménagent chaque année. Au cours des deux années écoulées depuis que le système d'enregistrement est en exploitation, plus du tiers des adresses risquent d'être désuètes, mais il n'y avait pas de mécanismes formels permettant de s'assurer que les résidents ontariens signalent au ministère leur changement d'adresse.

Au printemps 1992, le ministère a lancé un programme de sensibilisation des patients pour encourager la mise à jour des adresses. C'est encore à chaque individu particulier qu'incombe la responsabilité de la mise à jour des données d'enregistrement.

Nous avons également remarqué que le ministère a utilisé un progiciel commercial pour vérifier les adresses lors de l'enregistrement initial, mais qu'on n'utilise plus le même progiciel pour le processus d'enregistrement continu. Bien que le fabricant de cartes ait avisé le ministère lorsqu'il a eu des problèmes avec les adresses, le ministère n'a jamais corrigé les données d'enregistrement.

Sauf si la famille lui donnait avis, le ministère ne possédait pas non plus de moyens permanents d'identifier les personnes ayant décédé. Des négociations avec le registraire général pour une mise à jour unique des décès dans la province se sont achevées en avril 1992.

Comme le ministère n'a pas encore mis au point un processus régulier pour mettre à jour les données d'enregistrement, la capacité du nouveau système de présenter un aperçu clair sur l'utilisation des services de santé en Ontario reste limitée.

Enregistrements en double

Le système d'enregistrement est la base sur laquelle on peut bâtir un historique des services médicaux offerts à chacun. Les dossiers en double menacent l'intégrité de ces données. Selon l'estimation du ministère, il existerait plus de 100 000 dossiers en double, essentiellement pour trois raisons :

- soumission de deux demandes, par la même personne, contenant des renseignements différents;
- enregistrements partiels découlant d'une visite chez le médecin ou d'un autre service avant d'avoir obtenu une carte-santé; et
- erreurs lors de l'entrée des données.

Enregistrer les services médicaux sous deux numéros d'assurance-maladie séparés sape l'intégrité du dossier médical de la personne et empêche le ministère de surveiller les services prodigués dans le domaine des soins de santé.

Enregistrement au point de service

En juillet 1991, le ministère a adopté un processus visant à fournir une assurance-maladie temporaire de 90 jours aux personnes non encore enregistrées, ou qui n'avaient pas encore reçu leurs cartes. Le ministère a exigé que le médecin ou le fournisseur de services remplisse un formulaire en y inscrivant les données personnelles du patient. Bien que le patient ait alors signé une déclaration de résidence, les données fournies étaient inadéquates pour confirmer l'admissibilité et le patient devait visiter un bureau de district pour remplir la demande et présenter une preuve d'admissibilité.

Le ministère n'a pas analysé ces enregistrements partiels pour déterminer le coût de cette politique et pour savoir si des personnes non admissibles recevaient des services médicaux. Bien que ce genre d'enregistrement ait cessé en mars 1992, plus de 350 000 personnes s'étaient prévalues de ce processus pour s'inscrire. Plus de la moitié de ces personnes n'a pas rempli par la suite la demande qu'il fallait pour satisfaire aux exigences d'admissibilité du ministère.

Nombre d'inscrits

Tous les résidents de l'Ontario sont admissibles à l'assurance-maladie provinciale. Selon l'estimation de Statistique Canada, la population de l'Ontario en janvier 1992 se chiffrait à environ 10 millions de personnes.

Pourtant, le ministère avait enregistré 10,5 millions de personnes, soit un écart de 500 000 dossiers.

Le double emploi ou le décès risquent d'être à l'origine d'un certain nombre de ces dossiers excédentaires, mais certains autres risquent de découler de déclarations frauduleuses. Le ministère estimait qu'il y avait 300 000 dossiers excédentaires à cause des enregistrements en double et des décès non enregistrés.

De plus, le ministère estimait au mois de mars 1992 qu'au moins 100 000 personnes admissibles ne s'étaient pas encore inscrites à l'assurance-maladie.

Le ministère ne pouvait donc pas expliquer l'ampleur de cet écart de 300 000 personnes. Chaque 700 cartes émises à des personnes inadmissibles pourraient en coûter la province un million de dollars par an, en prenant la moyenne annuelle de 1 400 dollars pour les demandes de prestations.

Vérification après l'enregistrement

Le ministère avait prévu une vérification ultérieure majeure après le traitement de la plupart des demandes d'enregistrement initiales. Ce processus avait pour objectifs de s'assurer que :

- on enregistrait correctement et de manière complète tous les postulants à l'assurance-maladie de l'Ontario;
- chaque résident admissible avait un numéro d'assurance-maladie et recevait une carte; et
- chaque personne recevant une carte-santé avait satisfait aux critères minimum d'admissibilité.

Le ministère a défini 13 domaines où il pourrait y avoir des problèmes avec les données d'enregistrement. Bien que l'enregistrement ait commencé deux années auparavant, le ministère ne s'était occupé que de l'un de ces domaines, notamment les dossiers en double. De plus, seulement trois analystes ont été affectés à ce processus de révision, soit un taux d'un analyste par 3,5 millions d'inscrits.

Des erreurs sont inévitables et à certains points il devient trop coûteux de déceler et corriger les erreurs. Pourtant, le ministère n'avait pas défini un taux d'erreur acceptable. Une autre province a fixé un taux d'erreur cible de deux pour cent en effectuant des enquêtes extérieures régulières pour vérifier l'admissibilité. Cependant, le ministère ne prévoyait pas visiter les foyers des résidents et n'avait pas fixé de taux cible pour les erreurs.

PROCÉDURES DE MICROFILMAGE

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* exige que les ministères conservent toute documentation pendant une année. La procédure de conservation des

dossiers du ministère exige que les documents d'origine soient entreposés pendant sept ans.

En conformité de ces politiques, le ministère a décidé de microfilmer toutes les demandes originales, ce qui garantit que le ministère a une copie de la demande d'origine aux fins suivantes :

- pour permettre aux opérateurs de vérifier s'il existe un double du dossier;
- pour enquêter sur les postulants douteux;
- pour pouvoir fournir la signature du client en cas de poursuite pour fraude; et
- pour se conformer aux politiques gouvernementales.

3.10

Le microfilmage des demandes d'enregistrement ne se fait pas de manière systématique. D'après les tests d'échantillonnage que nous avons effectués, il semblerait que plus d'un million de dossiers n'ont pas été microfilmés. De plus, certains bureaux ont détruit des demandes d'enregistrement originales.

Par conséquent, le ministère a du mal à décider si une demande d'enregistrement est frauduleuse ou un dossier en double.

CARTES-SANTÉ VALIDES

Un objectif clé du système d'enregistrement était de resserrer les contrôles contre l'utilisation frauduleuse et l'abus involontaire des prestations d'assurance-santé en Ontario de la part des non-résidents. Une carte perdue, volée ou remplacée pourrait être utilisée de manière incorrecte pour obtenir un traitement médical. Le ministère émet des cartes de remplacement pour les changements de données, mais n'exige pas que les cartes d'origine lui soient retournées. Le ministère dit plutôt à chacun de détruire la carte en la coupant en deux. Le ministère ne peut donc pas garantir que la carte d'origine a été effectivement détruite.

Si une personne utilisait une carte invalide, le ministère verserait au fournisseur du service les frais de soins médicaux et aviserait ce fournisseur que la carte n'était pas valide. Actuellement, le fournisseur de services ne possède aucun moyen à sa disposition pour confirmer la validité d'une carte-santé avant d'offrir le service médical en question. Le ministère ne publie pas de listes de cartes-santé qui sont invalides ou douteuses, à l'intention des fournisseurs de services. Par ailleurs, il n'offre pas non plus de service d'appel téléphonique permettant de vérifier les cartes. Le ministère n'a pas non plus analysé les paiements effectués sur cartes invalides pour se rendre compte de l'étendue des pertes.

Notre conclusion : le ministère n'a pas consacré suffisamment d'attention au contrôle des cartes invalides ou douteuses.

SÉCURITÉ

La *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* ainsi que la *Loi sur l'assurance-maladie* interdisent la révélation de renseignements personnels. De plus, la directive 7-3 du Conseil de gestion exige la protection des renseignements gouvernementaux contre toute révélation, utilisation non autorisée ou perte.

Le point de départ, si l'on veut offrir cette protection, est de rendre un directeur de programme responsable des renseignements. Avant de pouvoir concevoir des contrôles protecteurs, le directeur de programme doit évaluer l'importance des informations. Parmi les facteurs qu'il importe de considérer figurent la confidentialité des informations et leur importance stratégique pour les programmes gouvernementaux.

Les données d'enregistrement sont la clé de voûte de la stratégie à long terme du ministère pour réorienter le système des soins de santé. Les données comprennent des renseignements personnels et confidentiels concernant tous les inscrits, renseignements qui servent à déterminer l'admissibilité à l'assurance-maladie provinciale. Cependant, avant le 1er avril 1992, le ministère n'avait pas désigné un directeur de programme responsable de l'information, et n'avait pas évalué l'importance des informations. Par conséquent, le

ministère n'avait pas défini les règles d'accès et ne s'était pas assuré que les contrôles en place pour les données étaient adéquats pour protéger la confidentialité et l'intégrité de l'information, tel qu'exigé par la directive 7-3.

ACCÈS AUX INFORMATIONS D'ENREGISTREMENT

Nous avons constaté que plus de 12 000 utilisateurs informatiques pouvaient avoir accès aux données d'enregistrement et les modifier sans autorisation. Parmi ces usagers figuraient les suivants :

- plus de 12 000 utilisateurs du Centre de données de Toronto, qui pouvaient lire un mot de passe non protégé pour un code-utilisateur très puissant au Centre de données de Kingston et accéder ainsi aux données d'enregistrement;
- cinquante-quatre usagers qui pouvaient contourner les contrôles existants sur l'accès; et
- quinze anciens employés qui avaient travaillé à l'enregistrement.

Nous avons aussi déterminé qu'une faiblesse de la mise en oeuvre du logiciel sécuritaire pouvait permettre à l'un quelconque des presque 1 800 usagers des ordinateurs centraux d'annuler complètement les contrôles d'accès.

Contrairement aux politiques du ministère, les mots de passe sont visibles chaque fois qu'un usager change de mot de passe. La plupart des progiciels ne laissent pas paraître les mots de passe à l'écran à cause du risque qu'une personne non autorisée puisse voir le mot de passe et s'en servir pour pénétrer dans le système.

Le ministère a identifié plusieurs applications concernant les données d'enregistrement, applications pour lesquelles les données devront être soit déplacées vers un ordinateur personnel, soit copiées par d'autres secteurs du programme. Ni la nature de ces applications, ni le degré auquel le ministère possède des copies des données d'enregistrement n'ont été définis. Par ailleurs, le ministère n'a pas imputé d'obligations redditionnelles pour l'intégrité et la confidentialité des informations copiées.

RÉPONSE

Le sous-ministre de la Santé a répondu à notre rapport le 31 août :

L'adoption d'une nouvelle méthode d'enregistrement pour le système de soins de santé de l'Ontario a été une entreprise d'envergure qui a posé de nombreux défis au ministère. L'un de ces défis, et non le moindre, était d'assurer la continuité d'une protection-santé universelle pour la population de l'Ontario au moment même où nous cherchions à modifier fondamentalement le système et l'enregistrement. À l'encontre de l'enregistrement OHIP familial dans le cadre duquel, selon le rapport de 1987 du vérificateur provincial, jusqu'à 25 millions de participants étaient identifiés dans le système, le ministère compte maintenant 10,5 millions de personnes enregistrées pour l'assurance-maladie en Ontario.

Au cours du projet d'enregistrement initial, le ministère a pu réaliser de nombreuses choses en même temps. Avant tout, de nouveaux numéros et cartes-santé ont été émis à tous les résidents de l'Ontario. Pour protéger le caractère confidentiel des renseignements sur la santé, on a adopté une nouvelle loi, la Loi de 1991 sur le contrôle des cartes-santé et des numéros de cartes-santé, afin qu'il soit interdit d'exiger ces numéros à des fins autres que les services de santé. En même temps, le ministère a mis au point de nouveaux systèmes informatiques d'enregistrement et a rétroadapté les systèmes de paiement existants afin qu'ils utilisent ces numéros.

L'effort d'enregistrement initial était une première grande étape. Depuis son achèvement, le ministère a profité de ce succès pour mettre en place les grandes initiatives suivantes :

- *création d'une Direction du programme d'enregistrement visant à protéger l'investissement que représente le système d'enregistrement, et à maximiser les gains d'efficacité que permet le numéro de carte-santé personnelle;*
- *perfectionnement des procédés d'enregistrement et d'information existants, par exemple l'enregistrement des nouveaux-nés;*
- *l'établissement de fonctions de vérification et de contrôle des enregistrements afin de s'assurer que l'on protège de manière adéquate l'accès au système de soins de santé de l'Ontario; et*
- *la mise sur pied d'un nouveau Bureau de gestion des contrats pour limiter les dépenses consacrées aux consultants, tout en maximisant l'utilisation des ressources internes de tous les secteurs de programme du ministère.*

3.10

Ces initiatives se fondent sur l'expérience du ministère et sur son examen du Projet d'enregistrement pour l'assurance-maladie; je remarque avec plaisir qu'elles répondent aussi aux principales observations que contient votre rapport.

JUSTIFICATION

ANALYSE DU PROJET

L'adoption d'un nouveau système d'enregistrement personnel était basée sur une analyse détaillée effectuée par le ministère. Le Projet d'enregistrement fait partie d'un Plan stratégique général pour l'informatique, que le ministère avait mis environ trois années à préparer. De plus, on a effectué entre 1985 et 1989 des recherches et une analyse approfondie des besoins d'enregistrement, y compris des comparaisons à d'autres systèmes d'enregistrement provinciaux. Par ailleurs, avant d'élaborer le nouveau système, on a examiné et justifié par écrit les besoins de tous les programmes du ministère. Lorsque le ministère a reçu l'autorisation de mettre au point le nouveau système, les décisions prises à ce moment-là ont tenu compte de tous ces préparatifs préliminaires.

Pour accélérer l'enregistrement, on avait délibérément limité la vérification des données et de l'admissibilité lors du procédé d'enregistrement initial. On acceptait ainsi un numéro OHIP valide au lieu d'autres documents justificatifs tels que les certificats de naissance ou les documents d'immigration. On exigeait des documents des personnes admises au Canada pour une période limitée, comme les étudiants ou travailleurs étrangers. Tous les postulants devaient préciser une adresse domiciliaire en Ontario.

En complément de cette décision, le ministère avait décidé également d'adopter une fonction plus serrée de vérification et de contrôle chargée de vérifier le système d'enregistrement initial et d'apporter les mesures correctrices qui s'imposaient. Suite à cette vérification initiale, on prévoyait aussi une fonction permanente de surveillance et de contrôle de l'accès à l'assurance-maladie de l'Ontario.

On a mis sur pied une Unité de contrôle et de vérification de l'enregistrement chargée de vérifier les données et l'admissibilité des personnes enregistrées ainsi que le processus servant à les enregistrer.

Le ministère a lancé plusieurs initiatives pour améliorer les méthodes de mise à jour de la base de données d'enregistrement. Ces initiatives comprennent : une amélioration du processus d'enregistrement des nouveaux-nés, la négociation et la mise en oeuvre (à partir du 22 août 1992) d'une alimentation électronique directe, provenant du Registraire général, pour mettre à jour la base de données avec des données relatives aux décès, des échanges d'information avec d'autres provinces pour cerner la migration interprovinciale, et la participation, avec Postes Canada, à un projet pilote

national concernant les changements d'adresses. Des discussions supplémentaires ont été entamées avec des responsables provinciaux et fédéraux pour vérifier l'accès aux bases de données comme celles des permis de conduire, de l'assurance-vieillesse et de l'immigration. Ces arrangements auront pour but d'aider le ministère à vérifier l'admissibilité et à tenir à jour les informations.

Les cartes émises aux gens qui se trouvent en Ontario temporairement, tels que les étudiants ou travailleurs étrangers, ont une date d'expiration et doivent être renouvelées. On a décidé de ne pas émettre des cartes avec des dates d'expiration aux résidents permanents de l'Ontario afin de laisser au ministère la marge de manoeuvre nécessaire pour choisir une stratégie pour les cartes à l'avenir. En particulier, si l'on adoptait un cycle de renouvellement régulier, il y aurait des frais considérables et le ministère veut s'assurer que les avantages seraient au moins équivalents. Cette stratégie sera élaborée d'ici la fin de cette année financière.

Le ministère a envisagé la possibilité de permettre aux hôpitaux et autres fournisseurs de soins de santé d'utiliser un équipement spécial pour déterminer la validité des cartes-santé. Ceci n'a pas été inclus comme application séparée dans le cadre du Projet d'enregistrement pour l'assurance-maladie pour plusieurs motifs : des questions concernant le niveau d'accès approprié et la protection du caractère confidentiel, le type de pratiques ou d'endroits où il serait le plus efficace d'utiliser un tel équipement (par exemple, les endroits où il y a un grand nombre de clients inconnus, tels que les cliniques ou salles d'urgence des hôpitaux, plutôt que la clientèle stable qui caractérise un omnipraticien). Par ailleurs, si l'on a décidé d'envisager cette application simultanément avec d'autres éléments du Plan stratégique du ministère, c'était aussi parce que la technologie et l'investissement nécessaires seraient plus avantageusement appliqués à toute une gamme de fonctions simultanées.

Le ministère a examiné toute une gamme d'options pour la carte-santé. On a choisi une carte en plastique avec une bande magnétique parce qu'on pouvait enregistrer les données d'identité essentielles sur la bande à un coût acceptable et que la technologie d'utilisation est déjà très courante.

Le ministère a examiné la possibilité d'utiliser la technologie des cartes intelligentes (SMART). C'est pour plusieurs motifs que cette technologie n'a pas été adoptée : le coût élevé de ces cartes, l'infrastructure technologique nécessaire à leur utilisation; la nécessité d'études supplémentaires pour déterminer les fonctions commerciales auxquelles cette technologie pourrait s'appliquer. Le ministère effectue actuellement une étude pilote des cartes intelligentes pour évaluer la possibilité d'applications ponctuelles de cette technologie.

On n'a pas adopté des cartes d'identité avec photo à cause du coût supplémentaire et de la plus grande complexité du procédé d'enregistrement initial. En effet, il aurait fallu obtenir des photos de 10 millions de résidents de l'Ontario et mettre au point une infrastructure technologique supplémentaire pour produire des cartes contenant la photo.

AVANTAGES ATTENDUS DU PROJET

Les prévisions des économies attribuables au système d'enregistrement sont des estimations tirées des secteurs de programme, elles-mêmes basées sur des prévisions minimales; par exemple, de meilleurs contrôles de l'admissibilité pourraient économiser un pour cent des demandes de prestations (11 millions de dollars par an). On prévoyait que ces avantages ne se produiraient pas dès la fin de l'enregistrement, mais plutôt sur une dizaine d'années. De plus, il faut que d'autres parties du Plan sur l'informatique soient mises en oeuvre afin que l'on puisse réaliser pleinement les avantages du nouveau système d'enregistrement.

FIABILITÉ

LE MINISTÈRE AVAIT FAIT CONFIANCE À L'OHIP POUR VÉRIFIER L'ADMISSIBILITÉ

Afin d'accélérer l'enregistrement, on avait délibérément restreint la vérification des données et de l'admissibilité lors de l'enregistrement initial. En complément de cette décision, le ministère avait aussi décidé d'adopter une fonction améliorée de vérification et de contrôle, chargée de vérifier le système d'enregistrement initial et de prendre les actions correctrices qui s'imposaient. Après cette vérification initiale, on prévoyait aussi une fonction permanente de surveillance et de contrôle de l'accès à l'assurance-maladie de l'Ontario.

3.10

On a mis sur pied une Unité de contrôle et de vérification de l'enregistrement chargée de vérifier les données et l'admissibilité des personnes enregistrées ainsi que du procédé servant à les enregistrer. Pour l'année financière 1992/1993, l'unité a plusieurs grandes priorités : identifier et résoudre les enregistrements en double; analyser et surveiller l'utilisation des cartes, particulièrement dans les cas où l'on a émis des cartes multiples; surveiller les services à l'extérieur du pays et aux localités frontalières ou de loisirs afin d'identifier et de contrôler l'admissibilité et de valider les adresses dans la base de données. Un appariement est également en cours entre la base de données d'enregistrement pour l'assurance-maladie et les autres grandes bases de données gouvernementales afin de trouver les cas où l'admissibilité doit faire l'objet d'enquêtes supplémentaires. L'élaboration de ces systèmes se fait en conformité des politiques et lignes directrices sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.

Pour cet effort, l'unité est secondée d'une unité d'analyse temporaire chargée de définir les domaines d'enquête qui risquent de donner les meilleurs résultats. Parmi les priorités initiales fixées pour cette unité figurent : déterminer le risque d'une soumission éventuelle de demandes de remboursement après la date du décès d'une personne; élaborer des méthodes permettant de déceler l'enregistrement de non-résidents; identifier les personnes qui étaient admissibles au moment de l'enregistrement mais qui ne sont plus résidents de l'Ontario; déceler les cas où les demandes de prestations provenant de l'extérieur du Canada sont présentées pour des résidents temporaires comme les travailleurs ou étudiants étrangers; élaborer des méthodes de surveillance de l'usage des cartes, surtout dans les cas où on a émis des cartes de rechange multiples; surveiller les paiements effectués de bonne foi, déterminer le risque d'enregistrement en double et examiner l'intégrité des données sur la date de naissance dans la base de données.

L'admissibilité est toujours vérifiée dans le cadre du processus d'enregistrement. Lors de l'enregistrement ordinaire, chacun doit soumettre des documents justificatifs tels qu'un certificat de naissance canadien ou un document d'immigration. Lors de l'enregistrement initial pour le numéro de carte-santé, on a accepté un numéro OHIP à la place de ces documents pour ceux qui étaient résidents permanents, comme les citoyens canadiens ou les immigrants reçus. On a procédé ainsi en admettant que beaucoup de gens avaient déjà établi leur admissibilité lorsqu'ils avaient demandé l'admission à l'OHIP, et que l'effort d'enregistrement risquait d'échouer si l'on exigeait de nouveaux documents. Les résidents temporaires, comme les travailleurs ou étudiants étrangers étaient tenus de présenter des documents même s'ils avaient déjà été enregistrés par OHIP. Avant de pouvoir recevoir une carte-santé, tous ceux qui demandaient un numéro de carte devaient préciser une adresse domiciliaire en Ontario.

DONNÉES ENREGISTRÉES

Des données exactes et des processus fiables pour la mise à jour de ces données sont des éléments essentiels pour la réussite du nouveau système d'enregistrement. Par conséquent, le ministère a créé

en mai 1992 une Direction du programme d'enregistrement, chargée de sauvegarder l'investissement que représente le système d'enregistrement et de maximiser son efficacité.

On a défini des niveaux de qualité cibles pour la base de données des personnes enregistrées. Parmi ces niveaux cibles figurent : 0,5 pour cent pour les décédés figurant encore au dossier, une limite supérieure de deux pour cent de la variation entre la base de données et les autres estimations démographiques, et pas plus de cinq pour cent d'adresses incorrectes. Ces niveaux cibles ont été établis en fonction des activités de vérification et d'examen entreprises par le ministère lui-même. On élabore actuellement des procédés informatiques et manuels pour s'assurer que les bases de données reflètent ces niveaux et pour vérifier et résoudre toutes anomalies.

Le ministère a lancé plusieurs initiatives pour améliorer les méthodes de mise à jour de la base de données d'enregistrement. Ces initiatives comprennent : une amélioration du processus d'enregistrement des nouveaux-nés, la négociation et la mise en oeuvre (à partir du 22 août 1992) d'une alimentation électronique directe, provenant du Registraire général, pour mettre à jour la base de données avec des données relatives aux décès, des échanges d'information avec d'autres provinces pour cerner la migration interprovinciale, et la participation, avec Postes Canada, à un projet pilote national concernant les changements d'adresses. Des discussions supplémentaires ont été entamées avec des responsables provinciaux et fédéraux pour vérifier l'accès aux bases de données comme celles des permis de conduire, de l'assurance-vieillesse et de l'immigration. En combinant ces initiatives, le ministère disposera de procédures permanentes pour assurer la fiabilité des informations enregistrées, y compris les données nécessaires pour vérifier l'admissibilité, réduisant ainsi le besoin de faire appel au bénévolat des gens pour signaler les changements. Ces systèmes seront élaborés conformément aux politiques et lignes directrices sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée.

La première bande fournie par le Registraire général pour mettre à jour la base de données d'enregistrement a été utilisée le 22 août 1992. Cette bande initiale couvrait tous les décès de janvier 1990 à juin 1992. Elle sera suivie de six fournitures de données mensuelles supplémentaires. Selon les résultats obtenus au cours de cette période pilote, on évaluera la fréquence de fourniture des bandes et on négociera un accord.

ENREGISTREMENTS EN DOUBLE

L'unité de vérification collabore déjà avec le personnel chargé des systèmes du ministère pour identifier et éliminer de la base de données d'enregistrement environ 100 000 numéros de carte-santé inscrits en double. Cela représente un maximum de 50 000 personnes, soit 0,5 pour cent de la base de données d'enregistrement. Le programme informatique nécessaire a déjà été élaboré et subit actuellement des tests. On prévoit la mise en oeuvre de ce système avant la fin de l'été 1992. On prévoit la mise en oeuvre de systèmes permettant de déceler les cas de dédoublement plus difficiles, l'enquête et la résolution de ces cas étant prévues dès la fin de l'année financière 1992/1993. On prévoit une mise en oeuvre continuelle des deux systèmes. Nous prenons actuellement des mesures de dotation en personnel pour augmenter la capacité de l'unité de vérification et lui permettre de faire ce travail.

ENREGISTREMENT AU POINT DE SERVICE

Ce procédé a été adopté en tant que mesure temporaire pour faciliter le passage à la facturation basée sur les numéros de cartes-santé. Le procédé a été éliminé en mars 1992.

Dans le cadre de ce procédé, on émettait une carte et un numéro de carte à une personne uniquement si la deuxième partie du formulaire était remplie afin d'établir l'admissibilité. L'assurance-maladie était limitée à 90 jours.

Soixante pour cent des formulaires soumis dans le cadre de ce processus ont été appariés aux numéros d'assurance-maladie existants. Quarante-sept pour cent des formulaires restants ont pu être enregistrés en utilisant la partie 2 du formulaire de demande d'enregistrement. Le nombre d'enregistrements ainsi incorporés se chiffrait à environ 100 000.

NOMBRE D'INSCRITS

Le ministère a fixé à deux pour cent la limite maximale d'écart de la base de données d'enregistrement par rapport à d'autres estimations démographiques, comme celles de Statistique Canada. Cette cible tient compte du fait que les mouvements et les modifications démographiques ne permettront jamais la correspondance absolue entre diverses bases de données.

3.10

Plusieurs initiatives sont déjà en cours pour corriger l'écart actuel entre la base de données d'enregistrement et d'autres estimations de Statistique Canada. Elles comprennent une alimentation automatique de données du registraire général pour mettre à jour la base de données en ce qui concerne les décès ainsi qu'une mise en oeuvre de systèmes visant à déceler les enregistrements en double. Ces initiatives seront réalisées au cours de l'été et de l'automne 1992.

Le ministère utilisera également les résultats de ces initiatives pour analyser et déterminer l'étendue de tout paiement incorrect par les programmes du ministère, tels que l'assurance-maladie ou l'assurance couvrant l'achat de médicaments.

Le ministère de la Santé n'a pas de chiffres officiels concernant le nombre de résidents ontariens qui n'ont pas reçu leur carte-santé. Il est impossible de déterminer à tout moment donné le nombre de résidents ontariens qui ne sont pas enregistrés. En effet, la population n'est pas statique : des résidents arrivent et partent tous les jours. Il existe également un groupe de résidents qui ne font pas la demande de carte-santé que lorsqu'ils ont besoin de soins de santé.

VÉRIFICATION APRÈS L'ENREGISTREMENT

Le ministère a mis sur pied une Unité de contrôle et de vérification de l'enregistrement, chargée de vérifier les données et l'admissibilité des personnes enregistrées ainsi que le processus utilisé pour les enregistrer. Cette unité est chargée à la fois d'élaborer des systèmes pour identifier les domaines où une enquête est nécessaire et d'enquêter sur des cas précis et de les résoudre.

Pour l'année financière 1992/1993, l'unité a plusieurs grandes priorités : identifier et résoudre les enregistrements en double; analyser et surveiller l'utilisation des cartes, particulièrement dans les cas où l'on a émis des cartes multiples; surveiller les services à l'extérieur du pays et aux localités frontalières ou de loisirs afin d'identifier et de contrôler l'admissibilité et de valider les adresses dans la base de données.

Pour cet effort, l'unité est secondée d'une unité d'analyse temporaire chargée de définir les domaines d'enquête qui risquent de donner les meilleurs résultats.

Une dotation en personnel est en cours actuellement, en réaménageant les ressources existantes, pour augmenter la capacité de l'unité de vérification afin de pouvoir faire face au travail qui suivra la mise en place des initiatives actuelles. Les analystes affectés à l'unité sont chargés essentiellement de mettre au point des systèmes et procédures utilisant la base de données d'enregistrement pour définir les domaines à étudier. Du personnel supplémentaire sera chargé d'enquêter sur chaque cas individuel et de le résoudre. Ce groupe comprendra également des inspecteurs sur les lieux.

PROCÉDURES DE MICROFILMAGE

Le ministère examine les besoins de microfilmage, tels que le besoin juridique d'une copie de chaque signature, la responsabilité des directeurs de programmes pour réduire l'accumulation et le maintien de dossiers superflus, l'acceptabilité des dossiers électroniques ainsi que la disponibilité de technologies de rechange. Nous avons déjà contacté les Archives de l'Ontario pour obtenir conseil à ce sujet. Des recommandations concernant un régime révisé de conservation des dossiers seront achevées dès la fin de l'année financière en cours. Entretemps, des politiques et procédures de microfilmage sont en place et on a rappelé cette exigence aux divers bureaux.

La destruction de demandes d'origine dans certains bureaux a été un événement unique; elle a maintenant été corrigée. Un Plan de conservation des dossiers est en place pour toutes les demandes d'enregistrement.

CARTES-SANTÉ VALIDES

Le ministère tient un registre précis de toutes les cartes-santé émises. Cela comprend tant les cartes initiales que les cartes de rechange. Les cartes de rechange sont identifiées par un code alphabétique qui est lui-même enregistré et qui est exigé lors de la soumission des demandes de remboursement. L'élaboration de systèmes et de procédures supplémentaires pour surveiller l'utilisation des cartes pour obtenir des services est prévue pour le premier trimestre de 1993.

Dans de nombreux cas, on émet des cartes de remplacement parce que l'original est déclaré perdu ou volé. Dans ces cas, le titulaire ne peut pas renvoyer la carte. Dans le cas des cartes déclarées perdues ou volées, on les enregistre comme telles dans la base de données.

Le ministère a envisagé la possibilité de permettre aux hôpitaux et autres fournisseurs de soins de santé d'utiliser un équipement spécial pour déterminer la validité des cartes-santé. Ceci n'a pas été inclus comme application séparée dans le cadre du Projet d'enregistrement pour l'assurance-maladie pour plusieurs motifs : des questions concernant le niveau d'accès approprié et la protection du caractère confidentiel, le type de pratiques ou d'endroits où il serait le plus efficace d'utiliser un tel équipement (par exemple, les endroits où il y a un grand nombre de clients inconnus, tels que les cliniques ou salles d'urgence des hôpitaux, plutôt que la clientèle stable qui caractérise un omnipraticien). Par ailleurs, si l'on a décidé d'envisager cette application simultanément avec d'autres éléments du Plan stratégique du ministère, c'était aussi parce que la technologie et l'investissement nécessaires seraient plus avantageusement appliqués à toute une gamme de fonctions simultanées.

L'algorithme qui permet de déterminer si un numéro est valide est à la disposition des prestateurs de services, étant généralement inclu dans le logiciel de facturation. On ne paiera aucune demande de prestation contenant un numéro de carte-santé non valide.

SÉCURITÉ

Le ministère a toujours accordé la plus haute priorité à la protection du caractère confidentiel des renseignements personnels qu'il reçoit.

Les données d'enregistrement sont recueillies et révélées d'une manière conforme aux dispositions de la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée et de la Loi sur l'assurance-maladie. La Direction des programmes d'enregistrement récemment établie est chargée de s'assurer que l'on respecte les normes existantes et de proposer les politiques et lignes directrices supplémentaires qui pourraient être nécessaires pour la base de données des personnes enregistrées. D'ici la fin de l'année financière 1992/1993, nous achèverons l'étude de la sécurité des systèmes et de l'exploitation et nous ferons des recommandations en vue d'améliorations.

Entretemps, des dispositions permanentes de sécurité sont en place, y compris un logiciel de sécurité informatique et un manuel, des procédures et une formation de sécurité opérationnelle.

ACCÈS AUX INFORMATIONS D'ENREGISTREMENT

Le ministère n'autorise l'accès à la base de données des personnes enregistrées qu'à ceux qui en ont besoin pour leur travail. Cet accès est contrôlé par des procédures standard de sécurité informatique et le ministère tient une liste maîtresse des personnes qui y ont accès.

Les problèmes précis notés par le vérificateur ont été corrigés; cependant, les questions d'ordre général évoquées par le vérificateur provincial seront traitées dans l'analyse de sécurité de la base de données.

3.10

- *En février 1992, nous avons éliminé du dossier le mot de passe qui pouvait être utilisé par 12 000 usagers du Centre de données de Toronto. Pour s'assurer que l'indicatif de l'utilisateur en question n'avait pas été compromis, on a changé le mot de passe correspondant. Par ailleurs, des vérifications supplémentaires ont été effectuées concernant d'autres mots de passe codés au Centre informatique régional de Kingston et aux centres de développement et de production de Toronto.*
- *Le nombre d'utilisateurs pouvant contourner les contrôles d'accès actuels a été réduit à 34. Cela comprend huit préposés à la sécurité qui doivent avoir un accès sans entrave pour pouvoir s'acquitter de leurs tâches. Nous continuons à analyser cet aspect pour vérifier s'il y aurait la possibilité de réduire encore ce nombre.*
- *Nous avons identifié chacun des 15 indicatifs d'utilisateur sauf deux. Les deux qui n'ont pas été annulés correspondent à des personnes travaillant au ministère.*

Nous avons changé la valeur par défaut à laquelle était réglé le mot de passe permettant de déconnecter le programme de sécurité d'accès aux ressources. Il faut remarquer ici qu'une seule personne ne peut pas effectuer cette déconnexion. En effet, il ne suffit pas de connaître le mot de passe : une réponse doit aussi provenir de la console centrale d'opération.

Nous vérifions maintenant la possibilité de modifier les écrans pour éliminer l'affichage même du nouveau mot de passe [lorsqu'on modifie les mots de passe]. Les mots de passe modifiés sont affichés à l'écran uniquement pendant l'intervention de modification du mot de passe. Cela évite les fautes de frappe.

C'est la Direction du programme d'enregistrement qui est chargée [de l'intégrité et du caractère confidentiel des données copiées sur des ordinateurs personnels ou d'autres secteurs de programme]. ous élaborerons des politiques et lignes directrices dans le cadre de l'analyse de la sécurité.

MINISTÈRE DU LOGEMENT :

Réseau de micro-ordinateurs

Les ministères ontariens comportent plus de 35 000 postes de travail informatique. Parmi ces ordinateurs, deux sur trois sont des ordinateurs personnels et plus de la moitié sont branchés sur un réseau de micro-ordinateurs. En règle générale, les ministères utilisent les micro-ordinateurs en réseau pour desservir le public et pour la bureautique, ces deux objectifs correspondant ensemble au quart des plus de 450 millions de dollars dépensés pour l'informatique au cours de l'année financière 1990/1991.

Vu le rôle croissant de cette technologie, il nous a semblé utile d'examiner les réseaux de micro-ordinateurs; nous avons choisi de vérifier celui du ministère du Logement parce qu'il était l'un des plus importants réseaux du gouvernement de l'Ontario.

En juin 1991, le ministère du Logement a reçu l'autorisation pour sa stratégie bureautique quinquennale, intitulée *Plan stratégique de gestion de l'information*. Ce plan stratégique comprenait un projet de 4,9 millions de dollars concernant l'installation de réseaux de micro-ordinateurs partout au ministère. À la fin de 1991, le ministère avait dépensé 1,2 million de dollars pour les réseaux de micro-ordinateurs.

Notre vérification avait pour objectifs de déterminer ce qui suit :

- l'étude justificative avait fourni des preuves suffisantes du fait que la solution choisie serait la plus pratique et la plus efficace, compte tenu de son coût, parmi toutes les solutions possibles; et
- les ressources du système avaient été mises suffisamment à l'abri de tous accès ou modification non autorisés ou de toute interruption imprévue.

Nous avons obtenu des informations au moyen d'entrevues, grâce à nos observations et en examinant les documents disponibles. Nous avons restreint la portée de notre examen au réseau local situé à l'administration centrale du ministère. Nous n'avons pas examiné d'autres bureaux du ministère situés ailleurs, ni les bureaux du ministère des Affaires municipales ayant accès au réseau.

CONCLUSIONS

JUSTIFICATION

Le ministère n'a pas effectué d'analyse appropriée pour prouver que la solution adoptée pour le réseau constitue le choix le plus pratique et le plus efficace, compte tenu de son coût, parmi toutes les solutions existantes ou possibles. Étant donné le caractère inadéquat de l'analyse du ministère, nous n'avons pas pu nous faire une idée du rapport efficacité-coût de l'achat et de la mise en oeuvre du réseau par le ministère. En particulier, nous avons remarqué ce qui suit :

- une étude justificative distincte concernant l'achat du réseau n'a pas été présentée au Conseil de gestion tel que requis;
- le ministère n'a pas fait d'analyse détaillée concernant les autres logiciels de réseau disponibles;
- le plan stratégique du ministère avait omis certaines dépenses nécessaires; et
- le ministère a acheté un produit de courrier électronique non canadien, bien que, d'après les données du ministère, un

produit canadien aurait été mieux adapté à leurs besoins tout en étant moins coûteux.

SÉCURITÉ

Puisque le ministère ne nous a pas donné accès directement et en temps utile aux renseignements nécessaires pour réaliser la totalité de notre programme de vérification, nous n'avons pas pu constater si le ministère avait ou non protégé de manière adéquate les données et le logiciel contre tous accès ou modification non autorisés. Néanmoins, nous avons constaté ce qui suit :

- des usagers sans mot de passe pouvaient accéder au réseau, lire et modifier les renseignements personnels de particuliers et de fonctionnaires du ministère; et
- le ministère n'avait pas établi, rédigé ou communiqué aux employés des politiques et normes en matière de sécurité.

3.11

HISTORIQUE

Un réseau de micro-ordinateurs est composé de plusieurs micro-ordinateurs reliés entre eux par câbles et par logiciels de communication, à l'intérieur d'un endroit restreint, tel qu'un immeuble de bureaux. Ces réseaux permettent à plusieurs utilisateurs de partager les données, les fichiers et les programmes du système. Parmi les applications peuvent figurer les communications électroniques, tels que le courrier et les messageries électroniques, les fonctions d'administration de bureau comme le traitement de textes, ainsi que l'échange et le partage de renseignements confidentiels ou internes.

Les réseaux de micro-ordinateurs représentent une composante stratégique de l'architecture informatique du ministère du Logement, qui a presque 1 000 ordinateurs personnels mis en réseau, ce total se classant au troisième rang des systèmes du gouvernement. En tout, le nombre d'ordinateurs personnels est passé de 1 en 1983 à plus de 1 500 en 1992.

Pendant l'automne de 1985, le ministère avait commencé à étudier la possibilité d'utiliser des réseaux d'ordinateurs pour améliorer l'exécution des services. En 1987, des réseaux ont été installés sur sept sites d'essai du ministère, moyennant un coût de presque 400 000 dollars, afin d'évaluer l'effet des systèmes en réseau sur les lieux de travail et d'établir des lignes directrices pour la mise en oeuvre de réseaux futurs. En juin 1991, le *Plan stratégique de gestion de l'information* autorisé du ministère prévoyait presque cinq millions de dollars pour la mise en oeuvre des réseaux. Ce plan envisageait des réseaux dans chaque groupe de travail au ministère ainsi que du logiciel bureautique pour le courrier électronique et l'ordonnancement.

La Direction des services informatiques du ministère du Logement maintient des micro-ordinateurs autonomes et des réseaux qui peuvent aussi communiquer avec d'autres micro-ordinateurs, d'autres réseaux ou l'ordinateur central. Ces systèmes appuient le fonctionnement de l'administration centrale, des bureaux régionaux et des bureaux d'agence.

Par exemple, plus de 20 autorités de logement locales de la Société de logement de l'Ontario, situées un peu partout dans la province, peuvent communiquer et partager l'information avec l'administration centrale du ministère. Le ministère fournit son appui à ceux qui demandent de l'aide dans le cadre de programmes comme celui fédéral-provincial et municipal pour le logement sans but lucratif, le Programme ontarien de rénovation des foyers, l'Aide ontarienne aux logements communautaires, le Placement de locataires, l'Aide au développement du logement social, et les Suppléments de loyer.

COMMENTAIRE

JUSTIFICATION

En 1991, le Conseil de gestion a autorisé l'ensemble du plan stratégique de gestion de

l'information du ministère; le réseau de 4,9 millions de dollars était l'un des 39 projets stratégiques définis. Le ministère n'a pas soumis au Conseil de gestion une étude justificative séparée pour l'achat de réseaux. Les directives 7-1 et 7-2 exigent qu'une étude économique soit effectuée et que le Conseil de gestion autorise les coûts et avantages de tout projet informatique coûtant plus de 500 000 dollars sur quatre ans.

Notre examen a révélé que le ministère n'avait pas analysé à fond les solutions de rechange autres que le réseau choisi. Par exemple, il n'a pas évalué les coûts correspondant à chaque composant du réseau. Au lieu de cela, le ministère s'est fié aux connaissances antérieures du personnel concernant ces produits, produits déjà utilisés dans le passé par ce personnel. Une telle approche est insuffisante aux fins d'une comparaison de produits et enfreint les exigences de la directive 1-8 du Conseil de gestion, selon laquelle la direction doit tenir compte de la plus vaste gamme d'options possibles et inclure, dans sa soumission au Conseil de gestion, le coût d'absolument toutes les solutions de rechange pratiques. Cela n'a pas été fait.

Contrairement à la directive 7-1, le calcul du coût estimatif total ne comprenait pas tous les frais nécessaires pour réaliser les objectifs du projet de réseau. En effet, cette directive exige que la direction inclue tous les frais nécessaires pour rencontrer les objectifs définis pour le projet. Le ministère n'a pas inclu les frais d'installation du logiciel, le temps d'analyse du système, la conversion des systèmes actuels et les ressources de programmation. De même, certains avantages attribués au réseau étaient douteux, par exemple le fait qu'en utilisant moins de blocs-notes en papier, on améliorerait la productivité.

Le ministère a étudié les produits de courrier électronique disponibles sur le marché. Il a évalué et coté ces produits par rapport à un ensemble détaillé de critères obligatoires définis à l'avance. Nous avons constaté que les cotes accordées aux produits ne cadraient pas toujours avec les données correspondantes présentées dans le cadre du même rapport.

De plus, aucun des produits évalués ne satisfaisait les exigences obligatoires; d'après les données du ministère lui-même, il semblait qu'un produit canadien aurait mieux satisfait aux exigences du ministère tout en coûtant moins cher à l'achat. Ce produit canadien était également utilisé par d'autres ministères et aurait dû être choisi de préférence, conformément à la directive 2-1.

SÉCURITÉ

Dans le cadre de divers programmes, le ministère maintient et traite des renseignements confidentiels au sujet des résidents de l'Ontario, tels que leur nom, date de naissance, situation financière, état matrimonial et personnes à charge, et situation concernant les subventions.

Selon la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée* et la directive 7-3, les ministères doivent sauvegarder les renseignements confidentiels. Les mesures de sécurité doivent garantir que les personnes soient protégées contre toute utilisation ou révélation non autorisée des renseignements personnels.

La mise en oeuvre correcte des contrôles incorporés au logiciel de réseau serait une première étape très avantageuse pour garantir la confidentialité des données privées conservées par le ministère. Cependant, nous avons pu accéder au réseau par l'intermédiaire de comptes-usagers qui n'avaient pas besoin de mot de passe. N'importe qui ayant accès à l'un quelconque des presque 1 000 micro-ordinateurs mis en réseau au ministère du Logement ou au ministère des Affaires municipales, branchés sur le réseau, aurait pu communiquer avec le système à partir de tels comptes-usagers. Grâce à ces comptes-usagers, nous avons pu lire des renseignements privés sur les personnes ayant soumis des demandes au Programme ontarien de rénovation des foyers pour les handicapés, y compris les renseignements

personnels et financiers ainsi que les évaluations de subvention faites par le ministère et les données matrimoniales et celles concernant les personnes à charge. De plus, nous avons obtenu des renseignements similaires sur les personnes ayant soumis des demandes pour le système de suivi des logements sans but lucratif et des informations salariales personnelles de 50 employés du ministère.

La disponibilité généralisée de ces données contrevenait à la fois à la directive 7-3 du Conseil de gestion et à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

Le ministère n'avait pas établi, rédigé ou communiqué des politiques et normes de sécurité aux employés. Il avait informé le Conseil de gestion qu'un plan de sécurité allait être élaboré vers la fin de 1991 conformément à la directive 7-3. En février 1992, le ministère n'avait toujours pas d'ébauche de ce plan, là encore en contravention de la directive.

En l'absence de politiques et de normes formelles, le personnel du ministère n'avait pas reçu une orientation adéquate en matière de sécurité. Par exemple, on n'avait jamais dit aux administrateurs de réseaux de remettre en marche eux-mêmes le micro-ordinateur d'un utilisateur lorsqu'ils l'aidaient avec des problèmes. En manquant de faire ceci, ils exposent leurs mots de passe à des personnes non autorisées. À cause de l'absence de procédures sécuritaires, nous avons pu obtenir les comptes et les mots de passe y afférents pour trois utilisateurs privilégiés. Grâce à ces comptes, nous pouvions lire ou modifier n'importe quoi dans le système.

Le ministère ne suivait pas les politiques ou techniques d'administration des mots de passe fournies par le système d'exploitation afin d'améliorer la sécurité. Par exemple, nous avons noté plus de 500 comptes-usagers qui n'avaient pas besoin de modifier les mots de passe. Il n'était pas impossible que bon nombre de ces comptes-usagers aient encore pu avoir les mots de passe qui leur avaient été réservés à l'origine.

De plus, le ministère n'avait pas élaboré d'outil pour suivre et mesurer la fiabilité du réseau. Le ministère n'avait jamais cerné le coût des pannes de réseau. Basé sur la moyenne de l'industrie, ces pannes pouvaient en coûter plus d'un million de dollars par an au ministère. La direction doit identifier et suivre diverses erreurs qui se produisent. En suivant et en contrôlant les erreurs pendant l'exploitation, le ministère pourrait améliorer le service.

3.11

RÉPONSE

Le sous-ministre du Logement a répondu à notre rapport le 17 août :

JUSTIFICATION

Comme vous l'indiquez dans votre rapport, le Conseil de gestion du Cabinet avait autorisé notre Plan stratégique de gestion de l'information en 1991, y compris 4,9 millions de dollars pour un réseau de micro-ordinateurs. À la fin de l'année 1991, nous avions dépensé 1,2 million de dollars. Avant cette approbation, nous avions obtenu l'autorisation du Conseil de gestion pour la mise en oeuvre de réseaux informatiques locaux (LAN) de 1987 à 1990.

Une forte proportion des dépenses récentes était consacrée à la consolidation des réseaux locaux existants pour en faire un seul système à l'échelle du ministère. Des études justificatives avaient été préparées et approuvées pour chaque élément de ce processus de consolidation.

Dans l'ensemble, nous pensons avoir respecté l'esprit des directives du Conseil de gestion.

Nous sommes persuadés que le réseau informatique local que nous avons choisi représentait le choix de technologie le plus efficace, compte tenu du coût, au moment où la décision avait été prise. Comme l'indiquait votre rapport, nous avions commencé, à l'automne 1985, à examiner les diverses possibilités de mise en réseau et, à notre avis, la meilleure option était celle d'un réseau informatique local de micro-ordinateurs. Il faudrait également remarquer que les secteurs tant public que privé ont par la suite préféré cette même option.

Nous avons essayé d'inclure dans le Plan stratégique de gestion de l'information tous les coûts que l'on pouvait cerner pour la mise en oeuvre du réseau informatique local. Les postes manquants énumérés dans votre rapport, «frais d'installation du logiciel, temps d'analyse du système, conversion des systèmes existants et des ressources de programmation», étaient des coûts d'opportunité qui, à notre avis, ne constituaient pas des coûts supplémentaires pour le ministère; nous ne les avons donc pas inclus.

S'il est vrai que le produit canadien était moins coûteux, votre rapport ne mentionne pas le fait que ce produit ne satisfaisait pas l'une des exigences obligatoires précisées dans notre demande d'offres de logiciel de courrier électronique. À notre avis, nous avons suivi très strictement les modalités définies dans la demande d'offres, et notre choix était à la fois appropriée et juste envers tous les fournisseurs.

Il faudrait remarquer que, suite à des procédures concurrentielles similaires, au moins quatre autres ministères ont choisi le même logiciel de courrier électronique.

SÉCURITÉ

Nous apprécions vos commentaires sur la sécurité. Cependant, comme nous l'avons déjà noté, le LAN était en train d'être installé au moment de la vérification, et cela devrait entrer en ligne de compte lorsqu'on discute des lacunes.

Un accès limité à quelques fonctions du réseau informatique local est nécessaire pour le logiciel d'entretien du système d'exploitation. Lorsque ces comptes ont été établis avec un accès fortement restreint, on pensait que les mots de passe seraient superflus. Votre vérification a révélé que cet accès n'était pas suffisamment restreint; il a été resserré davantage depuis.

Nous sommes d'accord en ce qui concerne l'importance des politiques et procédures de sécurité des systèmes informatiques, et nous avions l'intention de les élaborer dès la fin de 1991. À cause d'un certain nombre de facteurs, dont les contraintes budgétaires, la continuation de la mise en oeuvre du LAN et les postes restés vacants au sein du personnel, nous avons informé le Conseil de gestion du Cabinet, le 16 décembre 1991, qu'il nous serait impossible de concevoir et mettre en oeuvre des politiques et procédures de sécurité avant 1993. Ceci reste toujours notre intention. Néanmoins, il faut remarquer que nous avons élaboré des ensembles informatifs sur la sécurité informatique, qui ont été distribués à tous les employés, et que nous utilisons également le courrier électronique pour les communications à ce sujet.

Au moment de la vérification, le ministère mettait en oeuvre un système de suivi qui fournit des comptes rendus détaillés sur les problèmes relatifs au LAN. Ce système, qui est maintenant opérationnel, est un élément clé de notre système conçu pour aider l'utilisateur.

MINISTÈRE DU LOGEMENT :

Logement sans but lucratif

3.12

Depuis 1986, année où la province s'était chargée de gérer les programmes de logement sans but lucratif, on a autorisé la construction de quelque 38 000 des 46 600 unités financées unilatéralement, ainsi que la construction de plus de 35 000 unités dont le coût était partagé avec le gouvernement fédéral. On prévoit que le coût d'immobilisation global rien que des 46 600 unités provinciales sera de cinq milliards de dollars. Les subventions d'exploitation annuelles atteindront le niveau de presque un milliard de dollars d'ici 1995, lorsque toutes les 81 600 unités auront été achevées et se trouveront en exploitation. De plus, le dernier budget annonçait 20 000 unités supplémentaires, avec une subvention d'exploitation annuelle estimée à 200 millions de dollars suite à l'achèvement de ces unités.

Nous avons évalué le caractère adéquat ou non des éléments suivants du ministère du Logement :

- les contrôles régissant le choix et le développement des projets; et
- les contrôles des projets achevés, y compris l'effort de surveiller les coûts, les résultats et le respect des lignes directrices du programme.

Nos constatations se fondent essentiellement sur l'examen auquel nous avons soumis des projets autorisés depuis 1986 dans trois des six bureaux régionaux (Centre, Est et Sud). Nous avons visité des projets dans chacune des trois régions.

CONCLUSIONS

CHOIX ET APPROBATION DES PROPOSITIONS DE LOGEMENT

L'examen et l'approbation de plus de 70 000 logements subventionnés, en à peine cinq ans, a été une entreprise à la fois importante et coûteuse. La tâche avait été rendue plus onéreuse encore par les pressions exercées afin de respecter des délais annuels rigides et par la flambée des prix de l'immobilier vers la fin des années 1980. Par conséquent, les contrôles visant à s'assurer qu'on construisait des projets uniquement aux endroits nécessaires et à des prix concurrentiels étaient moins que satisfaisants, à cause surtout de la nécessité, pour le ministère, d'accélérer le processus d'autorisation avec un nombre d'employés chevronnés inférieur à celui requis.

- Les études concernant les besoins et la demande n'étaient pas minutieuses; un certain nombre de projets ont donc été consacrés à des communautés ayant un taux élevé d'habitations vacantes et une faible demande pour les logements à «loyer marchand». Le fait que l'on place des locataires à loyer indexé sur le revenu (LIR) dans des logements à loyer marchand vacants augmente les subventions futures au-delà des prévisions et risque de porter atteinte aux objectifs du programme en ce qui concerne l'intégration de locataires ayant divers niveaux de revenu.
- Malgré une baisse considérable du prix des terrains et des frais de construction après 1989, le coût des projets autorisés en 1990 et 1991 a continué d'augmenter, particulièrement dans la région du Centre.

- La pratique suivant laquelle on autorisait l'achat de terrains et d'immeubles locatifs en fonction d'une valeur évaluée selon sa «meilleure et plus coûteuse utilisation» était très onéreuse. Les projets devenaient aussi plus coûteux parce qu'on n'examinait pas les transactions immobilières récentes avant d'approuver la valeur des terrains et parce qu'on manquait d'utiliser, dans toute la mesure du possible, des méthodes d'achat concurrentielles.
- En l'absence de méthodes d'achat compétitives, le prix unitaire maximum permissible était devenu un prix cible pour les promoteurs immobiliers plutôt qu'un plafond, ce qui a favorisé encore la hausse des coûts de développement.

Toutefois, le ministère avait effectué des examens satisfaisants des plans du site avant l'autorisation. De plus, on s'est assuré, au moyen d'inspections mensuelles sur les lieux, que les projets étaient construits conformément aux plans approuvés et que les paiements intérimaires versés aux entrepreneurs étaient justifiés.

EXPLOITATION DES PROJETS ACHEVÉS

Les contrôles exercés par le ministère ne suffisaient pas pour s'assurer que les projets de logement sans but lucratif, une fois achevés, étaient gérés de manière efficace, compte tenu du coût, et conformément aux objectifs et lignes directrices du programme.

- Des contrats d'exploitation n'étaient pas encore en place afin d'établir clairement les contrôles financiers et l'obligation redditionnelle entre les fournisseurs de logements sans but lucratif et le ministère. Une entente formelle est nécessaire pour certains aspects clés de ce rapport, y compris la question de la propriété, le choix des locataires ainsi que les exigences de compte rendu et de vérification.
- Plus de 25 pour cent des projets que nous avons examinés n'avaient pas de budgets d'exploitation autorisés, soit parce que les budgets et les états financiers vérifiés avaient été déposés trop tard, soit parce que le ministère ne les avait pas encore examinés. Plusieurs de ces dossiers n'avaient pas encore été déposés.
- Les frais d'exploitation contrôlables, tels que la main-d'oeuvre et l'administration, étaient élevés, particulièrement dans la région du Centre.
- Les visites que nous avons rendues aux projets nous ont permis de conclure que ces groupes avaient bien vérifié les revenus et déterminé l'admissibilité des locataires LIR. Cependant, vu les multiples listes d'attente ainsi que les critères de placement et les pratiques de référence incohérents, il est peu probable que les personnes ayant besoin d'un logement abordable seront traitées de manière cohérente, juste et efficace.

HISTORIQUE

En 1964, lorsque le gouvernement fédéral a cédé aux gouvernements provinciaux la responsabilité de produire et de gérer les logements publics, on a établi la Société de logement de l'Ontario (SLO) afin d'offrir aux ménages qui en avaient besoin des logements à loyer indexé sur le revenu.

Si les premiers projets de logement public de la SLO offraient des habitations à prix abordable, c'était cependant souvent dans des blocs d'appartements à haute densité. Toutefois, vers le début des années 1970, les gouvernements tant fédéral que provincial, se sont rendus compte qu'il était préférable de développer des logements socialement et économiquement intégrés, plutôt que d'isoler physiquement les moins nantis.

Par conséquent, le programme d'assistance-logement acquit pour objectifs non seulement d'offrir des logements décents à prix abordable mais aussi d'éviter cette «isolation», c'est-à-dire qu'il fallait construire les projets de logement public côte à côte avec les logements du secteur privé, et que chaque projet

devrait comporter à la fois des locataires payant les loyers du marché et des locataires dont le loyer est indexé sur le revenu.

C'est en fonction de cela que la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a introduit deux grands programmes vers le début des années 1970 : le programme de supplément de loyer et le programme de logement sans but lucratif.

3.12

Le programme de supplément de loyer verse aux propriétaires du secteur privé la différence entre le loyer mensuel que le locataire LIR peut se permettre, d'une part, et le loyer effectif, d'autre part. Bien que les suppléments de loyer exigent des subventions gouvernementales nettement moindres et règlent la question, pour les locataires, de pouvoir payer le loyer, ils n'augmentent pas l'offre d'habitations.

À l'origine, la SCHL avait conçu le programme de logement sans but lucratif afin d'augmenter l'offre d'habitations locatives. On avait offert à des groupes communautaires des fonds pour construire, posséder et gérer des immeubles comportant 25 à 40 pour cent de locataires à faible revenu. Trois types de groupes communautaires étaient admissibles : les sociétés de logement municipales sans but lucratif, les organisations privées sans but lucratif telles que les organisations ethno-culturelles ou relevant d'églises, et les groupements coopératifs sans but lucratif formés par des particuliers.

En 1986, la responsabilité administrative d'autoriser et de surveiller les projets a été transférée au niveau de la province, la SCHL défrayant 60 pour cent du coût de logement des locataires les plus nécessiteux. Le logement sans but lucratif devint alors une composante très importante de la *stratégie de logement garanti*, beaucoup plus vaste, de la province.

En 1988, lorsque les taux de vacance dans les immeubles privés comportant de multiples unités ont presque doublé à travers le Canada, la SCHL commença à fortement limiter son engagement de construire des unités locatives sans but lucratif supplémentaires.

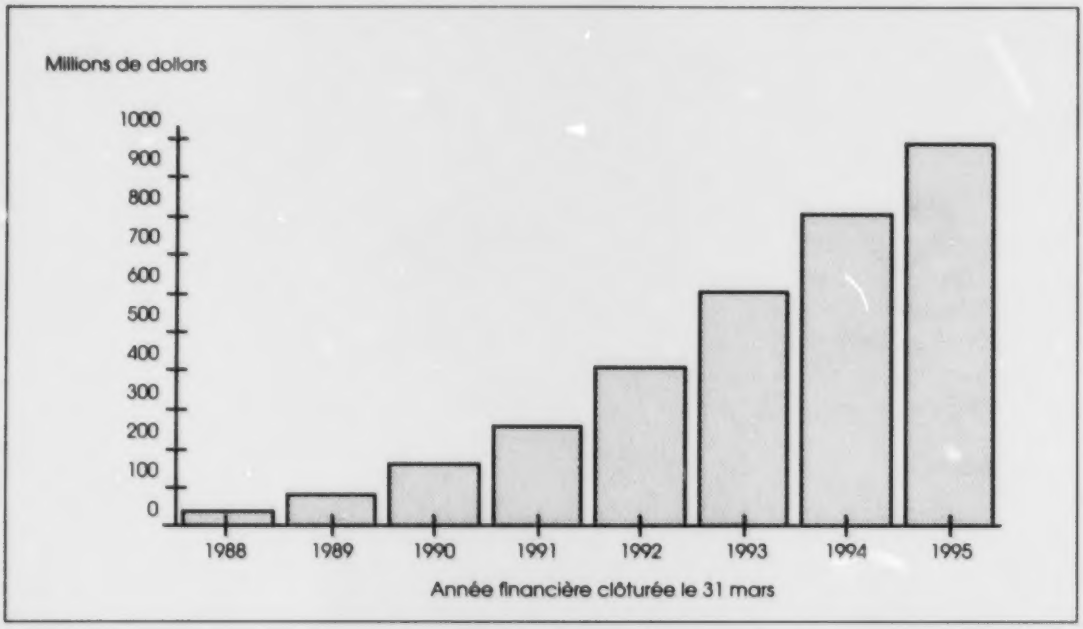
Bien que le taux de vacance national ait connu une forte hausse en 1988, il y avait encore en Ontario des communautés, surtout dans la région du Grand Toronto, où les taux de vacance étaient assez bas. La province savait aussi que le secteur privé n'était pas en train de construire des immeubles locatifs.

Par conséquent, lorsque le gouvernement fédéral réduisit son engagement à construire plus d'habitations sans but lucratif en 1988, la province lança un certain nombre de programmes unilatéraux qu'elle financerait à 100 pour cent. Dès le 31 décembre 1988, la province avait annoncé le financement unilatéral de 36 000 unités dans le cadre de trois gros programmes de logement sans but lucratif. En 1991, on a annoncé le financement de 10 000 autres unités.

Au 31 décembre 1991, les soumissions de projets pour environ 38 000 de ces 46 600 unités avaient été autorisées, ainsi que quelque 35 000 unités fédérales/provinciales. La majorité des 46 600 unités provinciales seront bâties au cours des années financières se clôturant les 31 mars 1993 et 1994, le coût total d'immobilisation se chiffrant à environ cinq milliards de dollars, dont 1,15 milliard environ financé par des hypothèques de 18 à 20 ans, par remboursements d'intérêts seulement et émises à même les fonds empruntés au Régime de pension du Canada. Le reste est financé par des hypothèques sur 35 ans obtenues auprès de prêteurs privés et garanties par la province.

En sus des paiements d'hypothèque mensuels, il y a un certain nombre de frais d'exploitation majeurs tels que l'eau et l'électricité, les impôts fonciers, l'entretien de l'immeuble et l'administration des locataires. En tout, le coût mensuel moyen par unité locative est considérablement supérieur aux loyers perçus à la fois des locataires à loyer marchand et des locataires à LIR, ce qui entraîne une subvention annuelle moyenne, par unité, d'environ 12 500 dollars (15 000 dans le Grand Toronto). En 1995, lorsque plus de

81 000 unités seront achevées, les frais globaux de subvention provinciale seront de près d'un milliard de dollars par an, comme l'indique le diagramme suivant.



Les coûts ci-dessus ne comprennent pas les frais des opérations de logement de la SLO, qui se sont chiffrés au total à presque 500 millions de dollars en 1991 (la moitié environ ayant été défrayée par le gouvernement fédéral).

COMMENTAIRE

CHOIX ET APPROBATION DES PROPOSITIONS DE LOGEMENT

Les groupes communautaires peuvent demander au ministère du Logement qu'il parraine un projet de logement sans but lucratif. Ces groupes peuvent proposer d'acheter ou louer à bail des immeubles existants, ou de construire des immeubles neufs. Un nombre limité d'unités de logement est alloué à chaque région de la province et le ministère examine les demandes correspondantes. Ces demandes doivent comporter une justification du besoin et de la demande, un plan cible visant à servir des locataires de divers groupes de revenu, le caractère approprié des sites possibles, ainsi que le rapport efficacité-coût basé sur les coûts d'immobilisation estimatifs. Bien mis en oeuvre, ces contrôles permettraient de s'assurer que l'on construit les logements sans but lucratif là où le plus grand besoin s'en fait sentir et de la manière la plus efficace possible, compte tenu du coût.

PROCESSUS D'AUTORISATION ACCÉLÉRÉ

Le personnel des trois régions que nous avons examinées subissait de fortes pressions pour autoriser les projets fédéraux/provinciaux avant le 31 décembre de chaque année, date après laquelle le financement fédéral pour cette année financière prendrait fin. Le personnel avait généralement quatre mois entre le moment où on lui signalait le nombre d'unités affectées au programme fédéral-

provincial, d'une part, et la date de tombée du 31 décembre pour l'engagement des fonds, d'autre part. Le personnel régional avait reçu instruction d'autoriser autant d'unités que possible pendant cette période afin de ne perdre aucun financement fédéral alloué à la province. De plus, le personnel a subi des pressions pour livrer le nombre important et croissant de nouveaux logements financés unilatéralement par la province depuis 1988. Par conséquent, des projets ont été autorisés à la hâte afin de pouvoir faire face aux engagements.

3.12

Bien que le programme ait connu une forte expansion depuis 1988, les ressources consacrées à l'examen et à l'autorisation des projets n'ont pas augmenté dans la même proportion. La situation était particulièrement grave dans la région du Centre, qui était obligée de livrer de nombreux projets importants et complexes tout en n'ayant que peu d'employés expérimentés. Le fait que l'on n'effectuait pas d'analyse approfondie des besoins était l'un des résultats de ces pressions qui s'exerçaient sur le personnel du ministère. La plupart des demandes d'autorisation que nous avons examinées étaient basées uniquement sur les listes d'attente des autorités de logement locales et omettaient d'autres aspects pertinents, tels que les plans de développement futurs, les taux de vacance et la demande probable de logements à loyer marchand dans la région. En fait, depuis 1988, le ministère n'exigeait aucune étude sur la nécessité et la demande pour les projets situés dans les communautés dont le taux de vacance locatif était inférieur à un pour cent.

Le choix des projets dépendait donc bien plus souvent d'autres critères de sélection, tels que la disponibilités de terrains appropriés et le fait que le groupe parrain était prêt à entreprendre le projet. Malgré l'existence d'un modèle de partage équitable visant à s'assurer que l'on construisait les projets fédéraux/provinciaux uniquement dans les régions où le besoin était le plus pressant, on ne suivait pas ce modèle et certaines régions recevaient un nombre de logements nettement supérieur à celui justifié par le taux de vacance. Par exemple, au cours des cinq dernières années, il y a eu dans la région d'Oshawa une surallocation d'unités de 180 pour cent, une surallocation de 39 pour cent dans la région de Kitchener et de 15 pour cent dans la région de St. Catharines/Niagara. Les taux de vacance des projets locaux de logement sans but lucratif et à loyer marchand, dans ces trois régions, étaient tous supérieurs à la moyenne.

Dans le cas de 30 projets que nous avions examinés et dont les responsables avaient soumis des données d'occupation pour leur année la plus récente, le taux de vacance mensuel moyen, de six pour cent, était relativement élevé. Les projets de la région Sud avaient le taux de vacance moyen le plus élevé : 10 pour cent.

Des études appropriées des besoins et de la demande auraient dû examiner la nécessité et la disponibilité de logements à loyer marchand et non seulement de logements à loyer indexé sur le revenu.

UNITÉS VACANTES ET INTÉGRATION DES DIVERS GROUPES DE REVENU

L'un des objectifs clés du programme est de réaliser un mélange de ménages tant subventionnés que non subventionnés à l'intérieur de chaque projet, afin d'assurer une intégration économique et sociale et d'éviter toute résistance de la part de la communauté ainsi qu'une mentalité d'isolation. Cependant, notre examen a révélé que des projets dans les trois régions avaient du mal à concurrencer le marché locatif privé, étant donc incapables d'atteindre leur cible en ce qui concerne le nombre désigné de logements à loyer marchand. Afin de combler les vacances découlant de cette absence de demande de logements à loyer marchand, dans la plupart des projets on avait rempli ces logements de locataires à loyer indexé sur le revenu. Dans les projets que nous avons examinés, quelque 16 pour cent, en moyenne, des

logements à loyer marchand étaient soit vacants soit occupés par des locataires à LIR tout au long de l'année.

En fait, la composition moyenne en fonction du revenu, dans les projets achevés, comporte pas beaucoup moins de 75 pour cent de locataires à LIR. Dans un échantillon de 30 projets, la part des locataires subventionnés a varié considérablement selon les régions : 62 pour cent dans la région du Centre, 84 pour cent dans la région de l'Est et 77 pour cent dans la région du Sud.

Ceci exige des niveaux de subvention supérieurs à ce qui avait été autorisé au départ et menace aussi les objectifs du programme qui visent une intégration de locataires à divers niveaux de revenu.

CONTRÔLE DES COÛTS DE DÉVELOPPEMENT

La réduction prévue des coûts n'a pas été réalisée

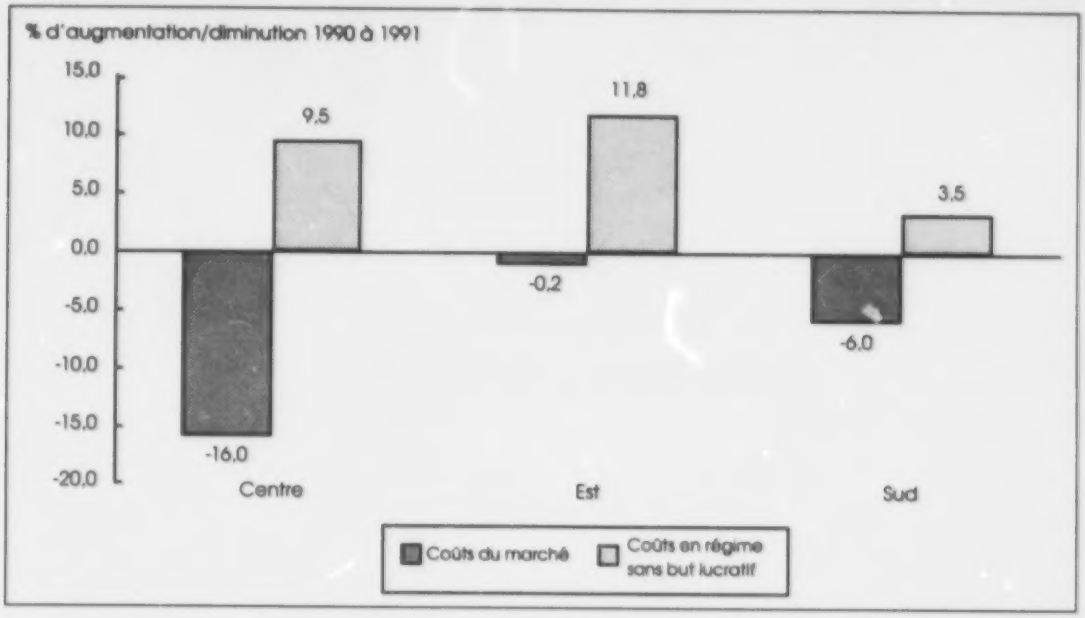
Lorsque nous avons évalué l'efficacité des procédures ministérielles visant à limiter les coûts, nous avons admis que le coût des terrains et de la construction était anormalement élevé pendant l'essor du bâtiment de 1987 à 1989 et que certains coûts ont donc pu peut-être échapper au contrôle du ministère. Cependant, dès la fin de l'essor du secteur en 1987-1989, les prix des terrains et les frais de construction ont commencé à diminuer partout en Ontario. Cela a été particulièrement visible dans le Grand Toronto où, selon une étude du ministère, un appartement de deux chambres à coucher mesurant 800 pieds carrés, qui avait coûté 156 000 dollars en 1989, pouvait être construit pour moins de 106 000 dollars en 1991, y compris un bénéfice de 20 pour cent pour le promoteur immobilier.

Par conséquent, notre examen a porté avant tout sur les projets autorisés en 1990 et 1991 pour voir si la baisse des coûts après 1989 avait été reflétée par les projets du ministère. Plus précisément, puisqu'un groupe sans but lucratif ne pouvait ni acheter le terrain ni s'engager à des contrats de construction avant que le ministère n'ait approuvé le projet, nous nous attendions à ce que des prix du terrain plus bas ainsi qu'un secteur du bâtiment plus concurrentiel entraîneraient des coûts unitaires plus bas.

Toutefois, nous avons calculé le coût moyen d'un échantillon de 12 projets autorisés en 1990 et 1991 dans le Grand Toronto à 158 000 dollars par unité équivalant à un logement de deux chambres à coucher, soit un coût supérieur même aux prix pratiqués au sommet de l'emballement immobilier.

Nous avons également analysé tous les projets autorisés en 1990 et 1991 dans les trois régions que nous avons visitées. Dans ces régions, le ministère avait autorisé 241 projets comportant 15 621 unités locatives équivalant à des logements de deux chambres à coucher, le coût prévisionnel correspondant se chiffrant au total à 1,86 milliard de dollars. Notre analyse comparative a révélé ce qui suit, en utilisant comme repère du marché le nouvel indice des prix du logement de Statistique Canada (y compris les coûts de construction et de terrain, mais l'exception des appartements de luxe en copropriété) selon les régions :

3.12



Même si le coût des projets autorisés en 1990 était comparable au coût du marché, les projets autorisés en 1991 pour un total de 1,16 milliard de dollars auraient coûté plus de 200 millions de dollars de moins si les coûts autorisés étaient tombés de la même manière que les prix du marché.

Puisqu'il est moins coûteux d'acheter des immeubles locatifs existants du secteur privé que de construire à neuf, cette option a été permise lors de la soumission des projets. Nous avons remarqué que la tendance à la baisse du prix des constructions neuves en 1990 et 1991 s'était produite également dans le cas des immeubles locatifs revendus. Par exemple, à l'apogée du marché en 1989, les immeubles locatifs dans le Grand Toronto se vendaient au prix moyen de 70 000 dollars l'unité. Une enquête effectuée pour le compte du ministère a révélé que le prix de revente moyen d'une unité locative à Toronto était tombé à 51 000 dollars en 1991.

Étant donné ces baisses, nous avons examiné les immeubles dont l'achat avait été autorisé en 1990 et 1991 pour voir si les prix que l'on se proposait de payer reflétaient la baisse des prix du marché.

Le ministère a autorisé l'achat de 127 unités équivalant à des logements de deux chambres à coucher (à l'exception des habitations pour locataires ayant des besoins spéciaux et des logements nécessitant une remise à neuf ou de la construction) dans les trois régions, ayant payé un prix moyen de 140 000 dollars l'unité, soit un prix considérablement supérieur au prix en vigueur sur le marché.

Pour essayer de savoir pourquoi le coût des unités locatives sans but lucratif était élevé, nous avons examiné 40 projets différents qui avaient été achevés dans ces trois régions. Notre examen a révélé plusieurs motifs.

Valeur évaluée en fonction de l'utilisation la meilleure et la plus chère

Le fait que le ministère autorisait les achats immobiliers au prix de «l'utilisation la meilleure et la plus chère» était l'une des raisons pour lesquelles le coût était supérieur au prix courant du marché. Par exemple :

- Un immeuble d'appartements locatifs dont la municipalité avait refusé d'autoriser la conversion en appartements en copropriété fut par la suite mis en vente en tant que projet sans but lucratif. L'évaluation selon l'utilisation la meilleure et la plus chère prit pour hypothèse que l'immeuble

pouvait être converti en appartements en copropriété avec, pour résultat, que le ministère finit par payer 1,5 million de dollars de plus que la valeur marchande évaluée.

- Un autre immeuble ayant une valeur marchande évaluée à 5,7 millions de dollars a été acheté pour 7,9 millions de dollars. Le prix selon l'utilisation la meilleure et la plus chère était basé sur une disposition de zonage municipal permettant une utilisation plus dense pour les projets de logement social. Pour rendre l'utilisation du site plus intensive, il aurait fallu ajouter deux étages supplémentaires, mais cela n'aurait été ni structurellement sain ni économiquement valable. Néanmoins, le prix payé supposait que l'on pouvait ajouter ces deux étages. Même l'évaluateur du ministère avait précisé que le ministère devrait payer seulement le prix correspondant à la densité du marché privé, puisque c'est ce que l'acheteur type paierait.

Lors du calcul des valeurs basé sur l'utilisation la meilleure et la plus chère, on ignorait parfois les transactions récentes ayant eu lieu sur le marché. Nous avons remarqué quelques cas où on avait acheté des parcelles de terrain pour les revendre, moyennant un bénéfice considérable, au groupe sans but lucratif. En fait, dans deux cas, le terrain a été acheté puis vite revendu moyennant des bénéfices se chiffrant respectivement à 135 000 dollars et 265 000 dollars.

Dans le cadre d'un autre projet, un groupe sans but lucratif avait payé 2,85 millions de dollars pour moins de deux acres de terre, basé tant sur une évaluation extérieure que sur une évaluation du ministère; pourtant, le terrain avait été acheté deux semaines auparavant par un groupe parrain apparenté, pour 250 000 dollars l'acre. Cela indique que le groupe parrain a réalisé un bénéfice de 2,3 millions de dollars. Nous avons effectué une recherche de titres pour des terrains similaires dans la région voisine, y compris une parcelle adjacente, et nous avons constaté que toutes les ventes antérieures récentes s'étaient effectuées à moins de 300 000 dollars l'acre.

Méthodes d'achat compétitives

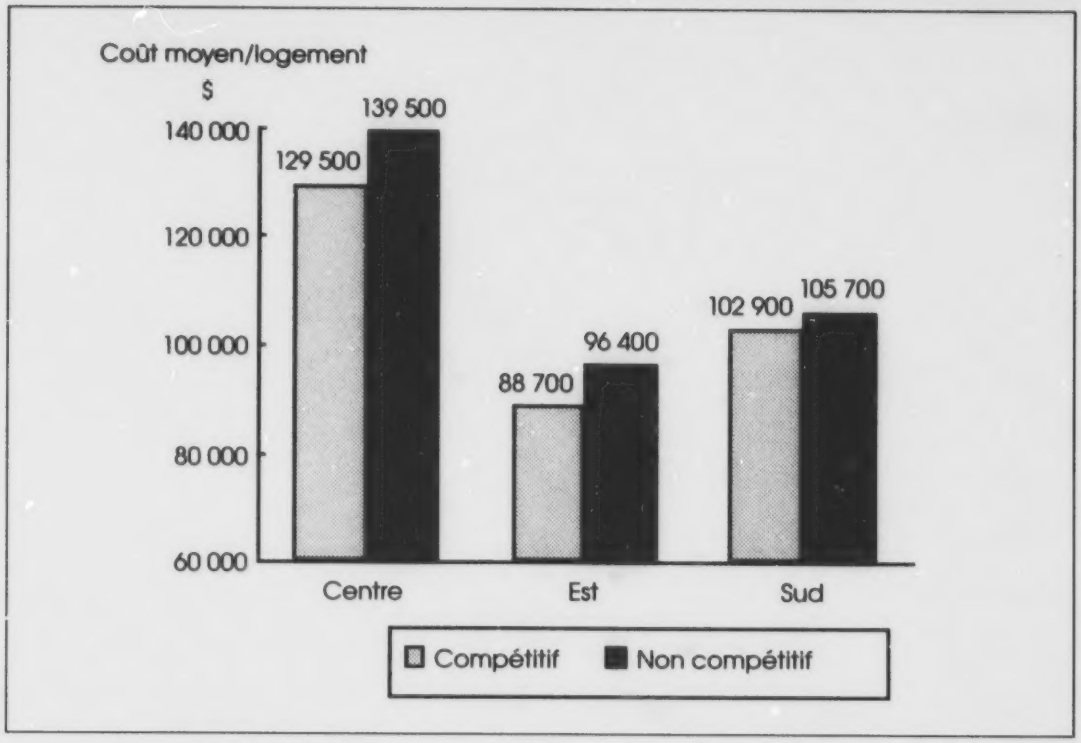
Pendant les années d'emballement économique, il était difficile de trouver des sites appropriés pour les logements sociaux, particulièrement dans les grandes agglomérations comme le Grand Toronto. Les promoteurs réservaient leurs terres à des usages plus rentables et les groupes sans but lucratif ne pouvaient souvent pas ordonner aux promoteurs de mettre les terrains à leur disposition.

Cependant, en 1990, de nombreux promoteurs immobiliers qui avaient spéculé sur l'essor du logement et des appartements en copropriété jusqu'à 1989 se sont retrouvés avec des terrains et/ou des immeubles achevés sur les bras, dans l'impossibilité de les vendre. Par conséquent, de nombreux promoteurs ont soumis leurs projets au programme de logement sans but lucratif. Les promoteurs étant talonnés par les frais d'intérêts et leurs autres coûts de possession, le moment était parfait pour que le ministère et les parrains des projets obtiennent des prix très compétitifs des promoteurs en concurrence les uns avec les autres.

Par conséquent, nous nous attendions à ce qu'on ait utilisé à fond les méthodes d'achat compétitives de rigueur dans l'industrie du bâtiment, telles que les appels d'offres publics, les invitations à soumissionner et les appels d'offres avec préqualification. Cependant, nous avons remarqué que, pour accélérer la procédure, le ministère et les groupes négociaient souvent avec les promoteurs qui avaient soumis des offres plutôt que de donner à tous les promoteurs qualifiés les mêmes possibilités de soumissionner.

Afin d'évaluer l'effet de cette approche, nous avons converti toutes les unités en équivalents de deux chambres à coucher, et nous avons comparé le prix moyen de 8 156 unités acquises en 1990 et 1991 dans les trois régions selon des méthodes non compétitives au prix moyen de 7 468 unités acquises au cours de la même période mais par l'intermédiaire d'un processus concurrentiel. Notre analyse a révélé ce qui suit :

3.12



Si les trois régions avaient acheté de manière compétitive leurs projets achetés d'autres manières, obtenant ainsi des prix unitaires comparables à ceux des unités achetées en concurrence, les économies de coûts d'immobilisation se seraient chiffrées à environ 64 millions de dollars.

Lorsque nous avons vérifié pourquoi la région du Sud avait mieux réussi à négocier des prix compétitifs, nous avons remarqué qu'il s'agissait de la seule région à utiliser une base de données informatique pour tenir compte des prix de construction marchands acceptés par les promoteurs. Cette base de données s'est révélée être un instrument de négociation de grande valeur lorsqu'il a fallu traiter avec les promoteurs.

Le PUM n'a pas été réajusté suite à la chute des coûts

La SCHL a élaboré le concept de prix unitaire maximum (PUM) afin de pouvoir laisser aux parrains de logements sans but lucratif une certaine latitude ou marge de manoeuvre dans la conception des projets, tout en exerçant un certain contrôle sur les coûts. Nous sommes d'accord que le concept a du mérite, pourvu que l'on établisse des PUM séparés pour différentes régions de la province, et qu'on les réajuste régulièrement pour refléter l'évolution des coûts locaux des terrains et du bâtiment.

Les PUM ont été établis en collaboration avec la SCHL pour chaque région, mais nous avons trouvé inquiétant que l'on ait réajusté les PUM lorsque les prix du marché montaient mais non pas lorsque les prix étaient à la baisse. Par exemple, le PUM a été augmenté trois fois en 1989 pour refléter la hausse des prix pendant l'emballement du marché du logement, mais il n'a pas été ajusté lorsque les prix diminuaient en 1990 et 1991.

Ceci nous a semblé nécessaire parce que de nombreux parrains et promoteurs de projets considéraient le PUM comme étant le prix cible à atteindre. En fait, un directeur régional a déclaré que de nombreux promoteurs doutaient fort que le ministère mette jamais en question des prix proposés qui étaient inférieurs au PUM.

Le point de vue du ministère, par contre, était que le PUM n'était que le prix maximum et qu'on réaliserait des économies de coût grâce à d'âpres négociations.

Selon les données du ministère, à l'échelon de la province, les projets fédéraux/provinciaux pour 1991 étaient autorisés à un niveau de prix situé entre 94 pour cent (Centre) et 99 pour cent (Est) du PUM. Toutefois, comme nous l'avons déjà indiqué, les prix ont connu une baisse très supérieure à six pour cent depuis 1989.

Par conséquent, nous étions restés persuadés qu'en l'absence de méthodes plus concurrentielles lors du choix des projets, les parrains et promoteurs des projets continuaient à considérer le PUM comme étant le prix cible. Nous avons recommandé que l'on rajuste les PUM à la baisse pour refléter la forte diminution des prix du marché et que l'on adopte des méthodes de sélection plus concurrentielles dans tous les cas où cela est possible.

Autres motifs des coûts de développement élevés

L'échantillon de projets que nous avons examiné a permis de saisir plusieurs autres raisons pour lesquelles les coûts de développement étaient élevés, notamment : achat de terrain avant d'avoir étudié en détail les frais de nettoyage et de décontamination du site; le fait de payer aux consultants de développement immobilier des honoraires basés sur le coût du projet plutôt que sur les services à fournir; enfin, les retards et les exigences imposés par les communautés locales.

Contrôles en cours de construction

En ce qui concerne la plupart des projets que nous avons examinés dans les trois régions visitées, le personnel du service technique du ministère, avant d'autoriser le projet, avait examiné de manière adéquate les plans du site pour s'assurer que les projets proposés étaient conformes aux codes du bâtiment de l'Ontario et aux normes du ministère pour les logements sans but lucratif.

Les inspecteurs du ministère doivent visiter régulièrement le site pour s'assurer que le projet est construit selon les plans autorisés et conformément aux modalités du contrat. Les inspecteurs doivent également rédiger des comptes rendus d'inspection de la construction afin de pouvoir verser au dossier des documents concernant le progrès du projet et les problèmes survenus, s'il y en a.

Pour la plupart des projets, nous avons constaté que les inspecteurs visitaient le chantier au moins une fois par mois. Bien que cela ait été confirmé en examinant la copie du ministère des procès verbaux des réunions de chantier préparés par l'architecte du groupe parrain, nous avons remarqué que les inspecteurs des régions Centre et Sud ne complétaient que rarement les rapports d'inspection requis.

Pour les trois régions examinées, nous avons constaté que les factures intérimaires soumises par l'entrepreneur étaient vérifiées de manière satisfaisante grâce aux inspections mensuelles du chantier effectuées par toutes les parties participant au projet et que toutes les commandes de modification étaient dûment examinées et autorisées.

PROJETS ACHEVÉS ET EN EXPLOITATION

Au 31 décembre 1991, il y avait environ 41 000 logements à prix abordable achevés dans le cadre des divers programmes de logement sans but lucratif datant de l'année 1985 ou après. (27 500 dans le cadre du programme fédéral/provincial; 13 500 dans le cadre des divers programmes provinciaux).

Afin d'évaluer le contrôle exercé par le ministère sur les projets achevés, y compris les efforts pour surveiller les coûts et le respect des lignes directrices des programmes, nous avons passé en revue 60 projets qui étaient en exploitation depuis au moins 18 mois. Sur ces 60 projets (30 dans la région Centre; 15 dans la région Est; 15 dans la région Sud), 50 avaient été achevés en 1988 et 1989. Nous avons visité 20 de ces projets.

3.12

ÉTABLISSEMENT DES CONTRÔLES FINANCIERS ET DE L'OBLIGATION REDDITIONNELLE

Les contrats d'exploitation représentent un moyen important qui permet d'établir de manière claire et formelle l'obligation redditionnelle entre le ministère et les groupements de logement sans but lucratif. Ces contrats sont essentiels pour protéger les intérêts tant des contribuables que des locataires et pour s'assurer que les objectifs des programmes soient réalisés. Par conséquent, l'Accord global d'exploitation entre la SCHL et le ministère exige que tous les projets financés conjointement soient accompagnés d'un accord d'exploitation signé avec le groupe sans but lucratif qui parraine le projet. Ces contrats englobent toute une gamme d'exigences administratives importantes, notamment la propriété et la vente des biens, le choix des locataires et les exigences budgétaires et de reddition des comptes.

Bien que le ministère ait une exigence similaire pour les projets financés unilatéralement par la province, le ministère n'a pas conclu de contrats d'exploitation avec l'un quelconque de ses projets unilatéraux, ni avec n'importe quel groupe de logement coopératif. En fait, sur les 60 projets examinés, 36 ne comportaient pas de contrat d'exploitation. Les 24 projets dotés de contrats d'exploitation étaient tous des projets encadrés dans le programme fédéral/provincial. Cependant, 13 des projets fédéraux/provinciaux gérés par les groupes de logements coopératifs n'avaient pas de contrat d'exploitation, contrairement à l'Accord global d'exploitation avec la SCHL.

Les préposés du ministère nous ont informés que des contrats d'exploitation étaient encore en voie d'élaboration pour les programmes provinciaux afin de surmonter certains conflits avec quelques modalités précises des contrats standard. En attendant, on demandait aux groupements sans but lucratif de signer un mémoire d'entente précisant qu'ils signeraient un contrat d'exploitation dès qu'il serait disponible. Par ailleurs, certains groupements de logement coopératif étaient en désaccord avec certaines modalités des ébauches des contrats d'exploitation, même pour le programme fédéral/provincial, et n'avaient donc signé aucun contrat.

Le ministère s'était par ailleurs engagé à conclure des contrats d'exploitation spéciaux avec de gros fournisseurs municipaux de logement sans but lucratif. Ces contrats visaient à définir l'obligation redditionnelle tout en admettant la capacité et la sophistication de ces gros fournisseurs, leur laissant ainsi une autonomie un peu plus grande dans la réalisation des programmes. Ces contrats n'avaient toutefois pas encore été finalisés.

L'absence de contrats d'exploitation pour les projets provinciaux était un sujet de grave préoccupation, étant donné qu'il s'était écoulé presque quatre années depuis leur introduction. De plus, nous nous inquiétons du fait que le «mémoire d'entente» risque de ne pas protéger suffisamment l'investissement de la province ni les intérêts des contribuables et des locataires.

Bien que les groupements sans but lucratif soient censés de déposer un budget annuel et des états financiers vérifiés auprès des administrateurs de logement du ministère afin que ceux-ci puissent les examiner et autoriser, nous avons constaté soit que bon nombre avaient manqué de déposer ces états en temps utile, soit que les administrateurs de logement n'avaient pas encore examiné les données soumises, ce qui, en plus d'affaiblir le contrôle financier du programme, avait entraîné des dépenses superflues lorsqu'un examen ou une autorisation tardifs avaient pour résultat qu'une hausse justifiable du loyer ne pouvait se faire avant l'année suivante.

ANALYSE DÉTAILLÉE DES COÛTS

Nous avons remarqué que les administrateurs de logement des régions Sud et Est examinaient les dépenses unitaires par catégorie de coût lorsqu'ils analysaient leurs budgets de projet. Cette ventilation leur permettait de faire une comparaison entre les coûts unitaires de différents projets ainsi qu'avec les lignes directrices suggérées par le ministère.

Dans la région du Centre, cependant, on n'avait pas ventilé les coûts de projet selon les coûts par unité, aux fins de comparaison ou d'analyse, dans les dossiers que nous avons examinés. Pour les groupements sans but lucratif plus grands, englobant plusieurs projets, les états financiers soumis par la direction du projet ne précisaient même pas les coûts pour chaque projet individuel.

Pour vérifier si le coût d'exploitation unitaire était raisonnable, nous avons comparé de manière conservatrice un échantillon représentatif de 45 projets, dans les trois régions, au coût d'exploitation locatif moyen du secteur privé à Toronto en 1991. Nous avons aussi examiné un échantillon de neuf projets torontois. Nous avons exclu de notre analyse les coûts d'exploitation plus difficiles à contrôler, tels que les impôts fonciers et l'assurance. De même, nous avons exclu les frais des services publics puisque ces coûts ne sont pas comparables, n'étant pas perçus selon les mêmes critères dans le cadre de tous les projets.

Si l'on compare uniquement les coûts plus susceptibles d'être contrôlés, on voit que le coût contrôlable moyen des 45 projets sans but lucratif était de 210 dollars par logement et par mois, soit 102 pour cent de plus que pour les logements locatifs privés de Toronto, qui était de 104 dollars. Les coûts étaient particulièrement élevés dans la région du Centre, surtout à cause des projets situés à Toronto. Plus précisément, neuf projets torontois représentant 738 équivalents d'unités à deux chambres à coucher avaient des frais d'exploitation mensuels moyens de 265 dollars, soit plus de deux fois et demie les frais d'exploitation locatifs privés à Toronto.

Coûts d'exploitation contrôlables mensuels par logement

	Logement sans but lucratif, par région			Logement locatif privé	Projets-échantillons
	Centre	Est	Sud	Toronto	Toronto
Main-d'oeuvre et postes afférents	50 $	27 $	22 $	23 $	72$
Matériaux et services	48	56	48	45	63
Pertes dues aux vacances/ mauvaises créances	7	4	6	2	14
Administration	66	59	49	30	69
Fonds de contingence/divers	9	2	9	4	10
Réserve de remplacement	50	38	42	0	37
TOTAL	230 $	186 $	176 $	104 $	265 $

Les écarts de coût les plus importants ont trait aux réserves de remplacement, aux frais administratifs ainsi qu'au coût de la main-d'oeuvre et des postes afférents. On pourrait réduire ces coûts en :

- basant les réserves de remplacement sur l'échéancier et les coûts estimatifs de réparation ou de remplacement des postes d'immobilisation tels que les toits et les appareils domestiques, plutôt que sur un pourcentage fixe des coûts d'exploitation et de financement globaux d'un projet;
- basant le coût d'administration sur le nombre et la composition des logements

plutôt que sur un pourcentage fixe des frais globaux d'exploitation et de financement d'un projet; et

- surveillant de plus près le coût de la main-d'oeuvre et des postes afférents, par rapport à une norme raisonnable.

PLACEMENT DES LOCATAIRES

3.12

Lorsque nous avons visité les 20 projets, nous avons passé en revue les méthodes de vérification du revenu utilisées par la direction des projets, dans le cas des postulants d'habitations subventionnées, pour s'assurer que ceux-ci avaient effectivement besoin d'une subvention de logement. Nous avons constaté que l'on suivait correctement les méthodes de vérification du revenu dans le cadre de ces projets et que les unités subventionnées étaient occupées par des locataires ayant besoin de subventions de logement à cause de leur faible revenu. Cependant, nous n'étions pas certains si l'on logeait ou non les plus nécessiteux de manière équitable et efficace.

En vertu de la politique de référence du ministère, on exige des projets de logement sans but lucratif qu'ils remplissent au moins 50 pour cent de leurs logements désignés pour les plus nécessiteux à même les listes d'attente des autorités de logement locales (ALL). Les unités restantes peuvent être accordées par sélection à même les listes d'attente des projets sans but lucratif eux-mêmes. Les critères de sélection appliqués par les groupements sans but lucratif varient et peuvent inclure un ou plusieurs des éléments suivants : durée d'attente sur la liste, degré du besoin (revenu), compatibilité avec les locataires en place, respect des règlements régissant l'appartenance, capacité et volonté de contribuer à la gestion du projet.

Sur les 21 ALL que nous avons interrogées, il n'y en avait qu'une à laquelle on avait régulièrement demandé de référer des locataires potentiels aux projets sans but lucratif situés dans sa région. Toutes les autres ont déclaré que la plupart des groupements dans leur région leur demandaient de référer des locataires au stade de la location initiale mais non pas lorsque des vacances survenaient par la suite. En général, les ALL étaient frustrées par le fait qu'elles ne pouvaient pas placer des postulants nécessiteux dans les projets sans but lucratif situés dans leur région; à leur avis, les arrangements pour référer des candidats étaient «pour le moins incohérents». Les motifs les plus souvent cités pour cette absence de demande de désignation de locataires nécessiteux étaient :

- l'absence de contrats d'exploitation signés exigeant des projets qu'ils respectent la politique de référence des candidats;
- l'absence de procédures formelles pour s'assurer que les vacances des unités les plus nécessiteuses soient signalées ou référées aux ALL même lorsqu'il y a un contrat ou accord dûment conclu. Les groupements sans but lucratif ignorent souvent carrément les modalités du contrat, à moins que les ALL ne prennent connaissance du problème; et
- une rotation considérable du personnel aux projets de logement sans but lucratif et une formation insuffisante du nouveau personnel.

Étant donné les multiples listes d'attente ainsi que les critères de placement et les méthodes de référence incohérents, il est peu probable que ceux ayant besoin de logement à prix abordable seront traités de façon cohérente, équitable et efficace. Ce point a également été discuté dans notre *Rapport annuel* 1991, à la section 3.15 ainsi que dans le document de consultation 1991 du ministère; il est toujours à l'examen aujourd'hui.

RÉPONSE

Le sous-ministre du Logement a répondu à notre rapport le 24 juillet :

CHOIX ET APPROBATION DES PROPOSITIONS DE LOGEMENT

Nous apprécions les commentaires que vous avez fait concernant notre procédure d'examen et d'autorisation. Nos analyses des besoins et de la demande sont régies par les mêmes forces dynamiques que le marché du logement en général. On sait que la demande d'habitations est cyclique et que des taux de vacance faibles se produisent lorsque la demande d'habitations est forte. Cette fois-ci, le gouvernement a décidé d'adopter comme stratégie la mise en place d'un tampon pour éviter une autre pénurie de logements locatifs à prix abordable, comme celle qui avait sévi vers le milieu des années 1980, en continuant de créer des habitations locatives supplémentaires à prix abordable. À mesure que le cycle du marché entre dans sa phase de reprise, on prévoit que le nombre de vacances va diminuer sans cependant revenir à ses anciens niveaux inacceptables.

CONTRÔLE DES COÛTS DE DÉVELOPPEMENT

La réduction prévue des coûts n'a pas été réalisée

Nous avons eu des discussions avec votre personnel à ce sujet et nous sommes en désaccord avec leur méthodologie, leur analyse comparative théorique avec le secteur privé ainsi qu'avec les répercussions financières qui en découleraient, pour les raisons suivantes :

- *Votre comparaison entre le 1,16 milliard de dollars de logements sociaux autorisés en 1991 et le coût nécessaire pour produire des logements similaires dans le secteur privé, que vous avez calculé à partir d'indices de logement du marché privé, a des lacunes. Certains coûts associés au logement sans but lucratif n'existent pas dans la même mesure dans le secteur privé. Par exemple, il est souvent très difficile d'obtenir l'autorisation municipale et/ou de la Commission municipale de l'Ontario pour le logement sans but lucratif. En adoptant une approche axée sur la communauté, nous avons essayé de surmonter les craintes des résidents qui s'objectent au logement sans but lucratif. Tel qu'indiqué auparavant, cette approche axée sur la communauté n'est pas sans entraîner des coûts considérables. Bien que le secteur privé soit régi par le même processus d'autorisation des plans que le secteur sans but lucratif, ses développements d'habitations ne desservent pas les mêmes groupes de clients que ceux du secteur du logement sans but lucratif (besoins spéciaux, familles à revenu plus faible, personnes du troisième âge) et sont donc moins sujets de dispute au sein de la communauté en général.*

  De plus, il faut généralement deux années pour le processus d'examen et d'autorisation des propositions sans but lucratif, et parfois plus, à cause des retards lorsqu'il s'agit d'obtenir une audience devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario. La majorité des groupes sans but lucratif ayant reçu des engagements en 1991 ont déterminé les sites appropriés et pris des engagements avant 1991. À son tour, pendant cette phase de développement, le ministère avait fourni à ces groupes sans but lucratif des prêts incitatifs substantiels afin qu'ils puissent élaborer leur soumission suffisamment pour pouvoir recevoir un engagement de la part du ministère. À mesure que de plus en plus de sites devenaient disponibles en 1990 et 1991, on ne pouvait pas s'attendre à ce que les groupements laissent tomber leurs sites et en achètent des nouveaux, vu l'investissement considérable de temps et d'argent. De plus, il n'y a aucune garantie que le processus susmentionné concernant l'obtention des autorisations de zonage nécessaires ne s'appliquera pas aux nouveaux sites. C'est pourquoi une comparaison entre les projets ayant reçu l'autorisation définitive en 1991

et des bâtiments similaires construits par le secteur privé en 1991, basés sur la méthodologie du vérificateur, n'est pas valable.

- *Les indices de logement utilisés par le vérificateur mesurent les tendances du marché privé; tel qu'indiqué auparavant, ils ne peuvent donc pas servir à mesurer des facteurs se rapportant au logement sans but lucratif. Ces indices tiennent compte du déclin substantiel du marché des logements de luxe en copropriété, qui ne fait pas partie du logement sans but lucratif. Par ailleurs, parmi les autres facteurs de coût dont ces indices ne tiennent pas compte figurent les frais juridiques pour les audiences de la Commission des affaires municipales de l'Ontario, les services fournis aux groupements sans but lucratif par des consultants, ainsi que les améliorations qu'on doit apporter aux immeubles sans but lucratif pour les locataires ayant des besoins spéciaux. Parmi ces améliorations, figurent l'accès aux immeubles locatifs sans but lucratif et la modification des habitations pour combler les besoins des handicapés physiques.*

3.12

- *Même s'il avait été possible d'utiliser ces indices pour une analyse valable, il reste que les indices ont été incorrectement appliqués. Les calculs du vérificateur sont basés sur des indices annuels du prix du logement. Puisque la plupart des projets de 1990 ont été engagés au cours des derniers mois de 1990, les indices annuels utilisés par le vérificateur auraient dû être pondérés afin de refléter les variations mensuelles du coût du logement.*

- *Cela induit en erreur que de suggérer qu'il y a effectivement eu achat pour 140 000 dollars l'unité de 127 unités équivalant à des habitations de deux chambres à coucher, car aucun tel achat n'a eu lieu. L'unité équivalant à une habitation à deux chambres à coucher est uniquement un outil théorique conçu par le vérificateur aux fins de la comparaison. C'est un outil simple qui tient compte uniquement de la surface des unités. Cependant, on ne peut pas calculer un prix moyen pour une unité de deux chambres à coucher simplement en ajustant les coûts proportionnellement aux différences de superficie. Quelle que soit sa taille, chaque unité comporte certains coûts fixes. Par conséquent, une habitation réelle à deux chambres à coucher revient moins cher que deux unités à une chambre à coucher. L'échantillon analysé par le vérificateur est trop petit et ne représente pas bien la réalité. En réalité, 237 unités ont été acquises au coût de 76 783 dollars l'unité.*

Même si nous sommes en désaccord avec vos comparaisons et méthodologie, et toujours dans le contexte du logement axé sur la communauté, nous voulons nous assurer que la réalisation des projets de logement sans but lucratif se fasse moyennant le meilleur rapport efficacité-coût. Selon notre propre analyse des projets de logement sans but lucratif autorisés en 1990 et 1991, le ministère en a eu pour son argent.

Valeur évaluée en fonction de l'utilisation la meilleure et la plus chère

La méthode d'évaluation utilisée par le ministère pour fixer la valeur «la meilleure et la plus élevée» correspond aux pratiques standard tant du marché privé que du gouvernement. De plus, l'évaluation n'est qu'un outil parmi d'autres dont se sert la direction pour prendre des décisions. La politique du ministère est de négocier le meilleur prix en fonction de la valeur marchande. Néanmoins, s'il y a des préoccupations au sujet de ce type d'évaluation, nous en discuterons avec le ministère des Services gouvernementaux. Toutefois, nous reconnaissons qu'il importe d'examiner les transactions immobilières voisines avant d'acheter des terrains. À l'avenir, le personnel sera formé pour s'assurer que, dans le cas des évaluations du ministère, on examine les transactions récentes concernant des terrains ainsi que les événements relatifs au site et à son voisinage.

Méthodes d'achat compétitives

Étant donné la baisse précipitée du marché immobilier, de nombreux promoteurs immobiliers avaient en main des sites déjà zonés et bien adaptés aux projets sans but lucratif. Les promoteurs ont soumis de

nombreuses propositions aux groupements sans but lucratif, lesquelles ont été examinées par le ministère. Le ministère a pu profiter des possibilités d'économiser temps et argent en permettant aux groupements sans but lucratif de négocier directement avec les promoteurs dont les offres étaient les plus attrayantes. Par ailleurs, vu le grand nombre de projets «clés en main» modifiés que l'on offrait, la concurrence entre les promoteurs privés était très vive et les groupements sans but lucratif avaient un choix considérable. En répondant aux propositions valables, le ministère a pu réaliser des économies de temps et d'argent.

Le PUM n'a pas été réajusté suite à la chute des coûts

Nous avons noté votre commentaire concernant les prix unitaires maximum (PUM) et nous étudions la question par l'intermédiaire de l'examen des programmes sans but lucratif du ministère, afin que le PUM corresponde davantage aux conditions du marché local.

ÉTABLISSEMENT DES CONTRÔLES FINANCIERS ET DE L'OBLIGATION REDDITIONNELLE

La nécessité d'accords d'exploitation au niveau des projets est aussi, pour le ministère, un sujet de grave préoccupation. Par conséquent, il a accordé une grande priorité à la mise en place de ces accords d'exploitation de projets. Nos négociations avec le secteur coopératif ont permis de résoudre la plupart des questions difficiles.

Nous savons qu'il importe d'examiner et d'autoriser à temps les budgets et états financiers. Dans le cadre de son examen des programmes sans but lucratif, le ministère étudie la possibilité de simplifier l'examen et l'approbation des états financiers afin de rendre le processus plus facile et plus rapide. De plus, nous avons adopté un procédé de comptes rendus mensuels qui nous permettra de nous occuper de tout problème non encore réglé.

ANALYSE DÉTAILLÉE DES COÛTS

Nous avons noté vos commentaires dans cette section. Dans le cadre de l'examen des programmes sans but lucratif du ministère, nous examinons actuellement les politiques concernant un certain nombre de questions de coût d'exploitation, notamment les coûts administratifs, de main-d'oeuvre et des réserves de remplacement.

PLACEMENT DES LOCATAIRES

Nous nous réjouissons de voir que vous avez trouvé satisfaisantes nos procédures de vérification du revenu. Vos commentaires sur les procédures de placement et de référence des locataires, que notre politique-cadre de logement a également révélé comme étant préoccupantes, sont elles-aussi valables. Les procédures de placement et de référence des locataires sont régies par les accords d'exploitation des projets. Nous serons capables de mieux surveiller et appliquer les procédures de placement des locataires une fois que le ministère aura finalisé ces accords d'exploitation de projets.

RÉGIE DES ALCOOLS DE L'ONTARIO :

3.13 Prix de vente, transport des alcools et transactions de trésorerie

La Régie des alcools de l'Ontario a le contrôle de l'importation, de la distribution et de la vente des boissons alcooliques en Ontario. La Régie exploite plus de 600 magasins pour la vente d'alcools au public. Pour l'année financière 1991/1992, les ventes se sont chiffrées à environ 1,8 milliard de dollars. La Régie a remis 675 millions de dollars de bénéfice au Fonds de revenu consolidé.

Notre vérification a porté sur les prix de vente, le transport des alcools et les transactions de trésorerie. Nous avons évalué les éléments suivants pour savoir si :

- les prix de vente étaient correctement calculés;
- l'achat et la gestion des services de fret faisaient l'objet de contrôles satisfaisants; et
- les recettes et les investissements faisaient l'objet d'un contrôle satisfaisant et d'une gestion conforme aux politiques et procédures applicables.

CONCLUSIONS

PRIX DE VENTE

La Régie suivait des procédures satisfaisantes pour s'assurer que les prix de vente étaient calculés correctement.

TRANSPORT DES ALCOOLS

Les contrôles de l'achat de services de transport étaient plus que satisfaisants. En utilisant des appels d'offres pour le transport des produits importés, la RAO avait économisé plus de trois millions de dollars par an.

D'autre part, les contrôles exercés sur la gestion des services de transport étaient moins que satisfaisants.

- On aurait pu réduire les coûts de transpor pour livraison aux magasins si les remorques avaient été mieux chargées.
- À un entrepôt, on a payé environ 250 000 dollars à une entreprise de camionnage pour faire rentrer et sortir les remorques dans l'aire d'expédition. Aucun coût de ce genre n'a été encouru aux autres entrepôts.

TRANSACTIONS DE TRÉSORERIE

Dans l'ensemble, les contrôles exercés sur les placements de fonds et les recettes des magasins étaient satisfaisants et conformes aux politiques et procédures applicables. Par exemple, la procédure d'appel d'offres pour les services bancaires a évité des frais de service de plus de 600 000 dollars par an. Cependant, nous avons des préoccupations concernant certaines transactions en devises étrangères.

- Depuis 1989, certaines transactions en devises étrangères effectuées par la Trésorerie ont été spéculatives plutôt que reliées à un effort de couverture contre le risque.
- Les contrôles internes exercés sur ces transactions étaient insatisfaisants.

COMMENTAIRE

PRIX DE VENTE

La Régie offre une liste d'environ 3 000 alcools de fabrication nationale ou importés. De plus, environ 600 produits spécialisés sont disponibles en tout moment dans certains magasins Vintages.

CALCUL DES PRIX DE VENTE

Nous avons constaté que les prix de vente au détail pour les produits sur la liste générale étaient contrôlés de manière satisfaisante et incluaient une marge bénéficiaire et un montant de taxe corrects. De plus, on avait adopté des procédures pour assurer la mise à jour rapide des prix.

TRANSPORT DES ALCOOLS

La Division de la distribution est chargée d'importer, d'entreposer et de livrer les alcools. Les frais de transport se sont chiffrés à 37,4 millions de dollars pour l'année financière 1991/1992, dont 23,2 millions de dollars pour la livraison des alcools importés aux entrepôts de la RAO à Whitby, London, Ottawa et Thunder Bay, et 9,5 millions de dollars pour transporter les alcools de l'entrepôt aux magasins.

ACHAT DES SERVICES DE TRANSPORT

Il y a à peu près trois ans, la Division de la distribution a commencé à lancer des appels d'offres formels pour tous les principaux services de transport. Au cours de notre vérification, la Régie était en train de compléter un appel d'offres pour les livraisons aux magasins à partir de l'entrepôt de Whitby, qui était le dernier service de transport important non encore soumis à des appels d'offres. Nous avons examiné ces appels d'offres et nous avons été plus que satisfaits du progrès de la Régie et de sa conformité aux politiques et procédures d'achat établies.

En utilisant les appels d'offres pour les services de transport, on a pu réaliser des économies de coût considérables. Par exemple, les appels d'offres concurrentiels pour les transports d'outre-mer ont permis d'économiser plus de trois millions de dollars par an.

Cependant, nous avons constaté que certaines améliorations étaient encore nécessaires.

- Chaque année, la Régie affrète un avion de transport pour acheminer un vin spécial de Bruxelles à Toronto afin de le livrer à temps aux magasins de la Régie pour une promotion mondiale du produit. La Régie utilise depuis plusieurs années les services d'une certaine société d'affrètement. Le coût, en 1991, s'est chiffré à environ 250 000 dollars. On nous a indiqué que l'on n'avait pas obtenu des devis concurrentiels parce que la Régie était satisfaite du service fourni, qui comporte un échéancier de livraison extrêmement serré.

  Compte tenu des économies considérables réalisées grâce aux appels d'offres pour les autres services de transport, la Régie devrait vérifier s'il y a des fournisseurs moins coûteux qui puissent garantir des livraisons selon un calendrier serré.

- Lors des appels d'offres relatifs à des contrats d'envergure, il est pratique courante d'exiger une caution du soumissionnaire. Ces cautions constituent une garantie de la part des sociétés d'assurance que le soumissionnaire ne retirera pas son offre si le contrat lui est adjugé.

  Bien que l'on ait exigé des cautions du soumissionnaire pour l'appel d'offres concernant les transports d'outre-mer, on n'avait pas exigé des cautions du soumissionnaire ou toute autre caution pour les appels d'offres nationaux. Lors d'un appel d'offres en mars 1992 concernant les livraisons d'un entrepôt aux magasins, les deux soumissionnaires les plus bas se sont retirés après qu'on leur ait offert le contrat. La Régie a alors adjugé les contrats aux prochains soumissionnaires les plus bas. Par conséquent, les frais supplémentaires de la Régie se chiffreront à 300 000 dollars par an pendant les trois années du contrat.

Si la Régie avait exigé des cautions de soumissionnaire ou un autre type de caution, elle aurait pu avoir un recours lui permettant de récupérer au moins une partie des frais supplémentaires.

GESTION DES SERVICES DE TRANSPORT

3.13

La Régie exploite quatre entrepôts chargés de recevoir les livraisons d'alcools des fournisseurs, tel que commandées par le bureau central, et d'effectuer les livraisons prévues aux magasins qui leur sont affectés, généralement sur une base hebdomadaire. Tous les services de livraison aux entrepôts et à partir de ceux-ci sont fournis par des compagnies de transport.

Ayant passé en revue la Division de la distribution à l'administration centrale, nous avons également visité les trois plus grands entrepôts.

Livraisons aux magasins

Nous avons examiné plus de 300 livraisons faites aux magasins au cours de l'année 1991 à partir des trois entrepôts choisis et nous avons remarqué ce qui suit :

- Dans le cas de deux entrepôts, il y avait des possibilités, en maximisant les charges, de réduire le nombre de remorques louées. Par exemple, un entrepôt avait prévu deux remorques de la même compagnie pour faire des livraisons à des magasins situés dans la même région. La première remorque a fait une livraison le matin, à un magasin, d'environ 8 400 kilogrammes d'alcools moyennant un coût de 537 dollars. La deuxième remorque a fait une livraison l'après-midi à un autre magasin, d'environ 10 200 kilogrammes d'alcools moyennant un coût de 652 dollars. Les remorques peuvent transporter environ 23 0000 kilogrammes. Puisque les deux livraisons combinées pesaient 18 600 kilogrammes, on aurait pu effectuer ces livraisons en se servant d'une seule remorque moyennant un coût de 742 dollars et la Régie aurait ainsi économisé 447 dollars.

  On pourrait réaliser des économies en améliorant les méthodes de chargement, en prévoyant un meilleur ordonnancement des livraisons aux magasins et en surveillant l'efficacité de chargement du personnel d'expédition des entrepôts. Pris dans l'ensemble, ces deux entrepôts avaient payé environ huit millions de dollars aux compagnies de transport pour les livraisons effectuées aux magasins. Nous estimons que ces entrepôts pourraient réaliser des économies allant de cinq à 10 pour cent.

- Dans le cas du troisième entrepôt, qui avait dépensé environ 1,2 million de dollars pour les livraisons, nous n'avons constaté aucune possibilité d'augmenter les charges. Au contraire, nous avons trouvé que les charges étaient souvent excessives et dépassaient les restrictions de poids stipulées par le *Code de la route*. La charge de certaines remorques dépassait de 5 000 kilogrammes leur poids permissible. Selon le Code, la compagnie de camionnage ainsi que l'expéditeur sont passibles d'amendes pour avoir dépassé les limites de poids.

- Le personnel d'entrepôt communique aux compagnies de camionnage un jour à l'avance leurs horaires de chargement prévus. Les remorques et un représentant de la compagnie, généralement le conducteur, doivent être présents dans l'aire d'expédition pour compter et charger les boîtes d'alcools dans leurs remorques. À l'un des entrepôts, on a payé environ 250 000 dollars à une compagnie pour déplacer leurs propres remorques et celles d'autres compagnies de l'aire d'entreposage à l'aire d'expédition afin que ces remorques soient disponibles à l'heure prévue. Aucuns frais de ce genre n'ont été encourus aux autres entrepôts. En effet, chaque compagnie s'assurait que ses remorques étaient disponibles à l'heure prévue pour le chargement, sans frais supplémentaires pour la Régie.

- Aux fins des appels d'offres, on regroupe les magasins en un seul ensemble. La Régie pourrait réaliser des économies supplémentaires en améliorant ce regroupement. Nous avons noté plusieurs exemples où il y avait un chevauchement géographique de ces groupements avec, pour conséquence, l'emploi de plusieurs compagnies de camionnage dans la même région. Nous avons également noté des cas où des compagnies différentes avaient effectué des livraisons le même jour et dans la même région, les deux remorques n'étant chargées qu'à moitié.

  Par exemple, une certaine compagnie de camionnage assurait les livraisons aux magasins à partir d'un entrepôt dans la région torontoise. Cependant, trois compagnies livraient aux magasins de la région de Hamilton à partir du même entrepôt.

  De plus, puisque les magasins ne faisaient pas l'objet d'un regroupement géographique, des compagnies de camionnage avaient offert des tarifs plus élevés pour les magasins situés à l'extérieur de la région où se trouvaient la majorité des magasins de ce groupe. À partir des soumissions obtenues pour un certain entrepôt, nous avons estimé qu'on aurait pu réaliser des économies supérieures à 20 000 dollars si l'on avait fait un regroupement géographique des magasins.

TRANSACTIONS DE TRÉSORERIE

Notre *Rapport annuel* de 1988 signalait que la Régie encourait des frais de services bancaires excessifs ainsi que des coûts d'emprunt élevés et qu'elle devait améliorer ses prévisions d'encaisse. Afin de régler ce problème, une fonction de trésorerie distincte a été créée vers le milieu de 1989 pour élaborer et mettre en oeuvre un système permettant d'améliorer et de surveiller les méthodes de gestion de l'encaisse.

Les responsabilités premières de la Trésorerie comprennent les relations bancaires, les services de voitures blindées, le placement des surplus de caisse temporaires, les questions concernant les devises ainsi que le transfert des bénéfices au Fonds de revenu consolidé de la province.

La Trésorerie dispose d'un personnel de quatre employés, y compris le trésorier.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons évalué les contrôles internes exercés par les magasins sur les recettes de caisse quotidiennes et les méthodes de dépôt bancaire.

RELATIONS BANCAIRES

En mai 1990, la Régie a lancé un appel d'offres pour un contrat de services bancaires sur cinq ans. Elle a reçu des soumissions de cinq grandes banques à charte et a fait appel à un cabinet de comptables agréés pour évaluer les soumissions. Le choix s'est porté sur la banque qui avait offert les prix les plus compétitifs.

En vertu des arrangements bancaires précédents, les frais de service bancaire mensuels de la Régie s'étaient chiffrés, en moyenne, à environ 150 000 dollars. Grâce à l'appel d'offres, ces frais sont passés à environ 100 000 dollars par mois, entraînant une économie annuelle d'environ 600 000 dollars.

De plus, la Régie a obtenu de la banque, suite à des négociations, que cette dernière paie de l'intérêt sur les dépôts en chemin vers la banque dans les voitures blindées. Cela a généré un revenu d'intérêt supplémentaire totalisant environ 300 000 dollars par an.

TRANSFERTS AU FONDS DE REVENU CONSOLIDÉ

Avant chaque année financière, la Trésorerie prépare un échéancier précisant les remises quotidiennes au Fonds de revenu consolidé, basé sur les rentrées de caisse estimatives pour l'année. Dès que cet échéancier a été dressé, on communique au ministère du Trésor et de l'Économie les montants et la date des transferts auxquels ils peuvent s'attendre au cours de l'année. Pour l'année clôturée

3.13

le 31 mars 1992, les transferts prévus se chiffraient à 665 millions de dollars.

Nous avons évalué les montants transférés par la Régie pour l'année financière 1991/1992 et nous avons trouvé satisfaisant le montant total transféré, basé sur notre analyse des états financiers de la Régie. À titre d'exemple, malgré des recettes de vente inférieures d'environ 47 millions à ce qui avait été prévu, la Régie a transféré 10 millions de dollars de plus que ce qui avait été prévu à l'origine. Cela a été réalisé surtout en resserrant les dépenses. Par conséquent, les transferts au Fonds de revenu consolidé se sont chiffrés à 675 millions de dollars pour l'année financière 1991/1992.

Bien que l'on ait utilisé des prévisions des mouvements de trésorerie pour prévoir les transferts, à notre avis, la Régie avait retenu des fonds plus longtemps que nécessaire au cours de l'année financière 1991/1992. Au cours des trois premiers trimestres de l'année financière, la Régie avait accumulé des montants excessifs en caisse, sous forme surtout de dépôts à court terme. Cependant, des paiements accélérés n'ont pas été effectués avant le dernier trimestre de l'année financière.

On nous a indiqué que, pour l'année financière 1992/1993, la Régie avait ajusté son calendrier de transferts afin que les paiements soient accélérés de 70 millions de dollars dès la fin du troisième trimestre de l'année financière, comparativement à l'année financière 1991/1992.

CONTRÔLE DES RECETTES AUX MAGASINS

Les directeurs des magasins ont un manuel administratif qui stipule les méthodes de gestion et de comptabilisation des recettes provenant des ventes, y compris les procédures de dépôt bancaire. Pour s'assurer que les directeurs de magasin appliquent les contrôles que prévoit le manuel, des analystes du Service d'assurance de la qualité des finances rendent visite régulièrement aux magasins pour vérifier leurs livres et pour s'assurer que ces derniers sont à jour.

Nous avons examiné le manuel et nous avons trouvé satisfaisants les contrôles des recettes prévus pour les magasins. De plus, nous avons visité quatre magasins avec les analystes de la Régie et nous avons pu établir que les contrôles fonctionnaient comme prévu.

DEVISES ÉTRANGÈRES

Pendant l'année financière 1991/1992, la Régie a acheté environ 143 millions de dollars d'alcools importés, dont les fournisseurs devaient être payés en devises. Environ 100 millions de dollars de cette somme étaient en dollars américains.

Lorsqu'on paie des achats en devises, le coût définitif du produit, pour la Régie, dépend du taux de change au moment du paiement, qui peut être fort différent du taux en vigueur au moment où le produit avait été commandé. Souvent, il y a trois à six mois d'écart entre ces dates.

La direction peut décider d'accepter le risque d'une évolution négative importante du taux de change, ou elle peut prendre des mesures pour gérer ce risque par l'intermédiaire d'opérations de couverture. On peut réaliser la couverture par l'intermédiaire de mécanismes tels que les contrats ou options de taux de change à terme. En achetant un contrat ou une option à terme d'une banque, on obtient un taux de change garanti à l'avance, ce qui permet à l'acheteur d'éliminer toute incertitude quant au montant à payer en dollars canadiens. À la RAO, les responsabilités de la Trésorerie comprennent la gestion du risque du taux de change.

Méthodes actuelles

Depuis sa mise sur pied en 1989, la Trésorerie a acheté et vendu activement des contrats pour des devises étrangères. Toutefois, les transactions en question n'avaient rien à voir avec les besoins de devises étrangères de la Régie et l'on ne peut pas les considérer, pris dans l'ensemble, comme étant un mécanisme de couverture.

Nous avons conclu que les activités de la Trésorerie en ce qui concerne les marchés financiers de devises étrangères au cours des trois dernières années ont été de nature essentiellement spéculative, l'objectif ayant été de réaliser un bénéfice et non pas de se protéger contre les fluctuations du taux de change. On voit bien qu'il n'y a eu aucun effort d'adapter ces activités aux besoins effectifs de devises étrangères de la part de la Régie.

Les contrats financiers n'ont pas été achetés pour réduire l'incertitude ou le risque. L'activité principale était la vente de contrats d'option pour lesquels les banques verseraient des primes à la Régie. En général, ces options ne seraient exercées que si les taux de change subissent une évolution défavorable. Sinon, elles expireraient sans aucune valeur et la Régie retiendrait la prime reçue. Cependant, les options peuvent entraîner une rémunération illimitée de l'acheteur lorsque l'évolution du taux de change est adverse. Nous avons considéré que ces transactions étaient spéculatives, et créaient pour la Régie un risque supplémentaire non justifié.

Par exemple, la Régie achète chaque année environ 32 millions de dollars d'alcools auprès de fournisseurs qui doivent être payés en francs français. Le 22 novembre 1991, la Trésorerie avait en main des contrats d'option valables, dénommés en francs français pour un total d'environ 400 millions de dollars (canadiens).

Cependant, malgré le grand nombre de transactions comportant l'achat et la vente de contrats de devises étrangères, la Régie paie la plupart de ses factures étrangères en achetant des devises le jour où le paiement est dû. Lors de nos discussions avec le personnel de la Régie, celui-ci a admis que ces activités ne constituaient pas un programme de couverture, mais qu'il s'agissait plutôt d'un moyen d'obtenir un revenu supplémentaire pour compenser tous frais encourus lors de l'achat de devises étrangères.

Nous avons trouvé plus préoccupant le fait que ces activités se sont déroulées depuis 1989 bien que, à plusieurs occasions, et le Conseil d'administration de la RAO et le ministère du Trésor et de l'Économie avaient clairement autorisé un programme de couverture seulement et précisé qu'il ne fallait pas faire des transactions spéculatives.

Par exemple, en novembre 1989, un membre du Conseil d'administration avait exprimé son inquiétude vu le fait que certaines initiatives relatives aux options pouvaient être considérées comme étant spéculatives, et avait demandé à la haute direction de se réunir avec le ministère et d'obtenir une approbation pour ce genre de transactions. Dans sa réponse à la haute direction le 7 février 1990, le ministère avait signalé que «les transactions de couverture entreprises pour éviter ou réduire le risque relatif au taux du change sont acceptables mais les transactions spéculatives en devises sont interdites».

À trois autres occasions, le 24 décembre 1990, le 5 juillet 1991 et le 28 février 1992, le ministère a avisé la direction de la Régie que les activités relatives aux devises étrangères ne devraient pas comporter des transactions spéculatives. Par exemple, le 5 juillet 1991, le ministère signalait qu'il était «permissible d'utiliser des options, pourvu qu'elles se limitent à créer une couverture face à l'exposition aux fluctuations du taux de change et ne comportent pas de transactions spéculatives sur les devises».

Lorsque nous avons contacté le personnel approprié du ministère, nous avons donné des exemples concernant le genre d'activités relatives aux devises étrangères entreprises par la Trésorerie. Le personnel du ministère s'est dit inquiété par le fait que ces activités ne cadraient pas avec les instructions qu'il avait fournies précédemment.

Nouveau programme prévu

Au cours de notre vérification, on nous a dit que la direction de la Régie était en train de mettre au point un programme de couverture. Un manuel de politiques et méthodes avait été mis au point en collaboration avec des consultants externes et on était en train

d'acheter un système de gestion informatique des devises étrangères. Le 31 janvier 1992, le Conseil d'administration a autorisé l'achat de ce système après un débat considérable avec le haute direction concernant la nécessité de s'assurer que les activités relatives aux devises étrangères visent à minimiser le risque de la Régie.

Le 28 février 1992, répondant à la demande de la Régie pour réexaminer le manuel de politiques et méthodes, le ministère a convenu qu'il était nécessaire de gérer le risque de fluctuation du taux de change auquel on s'exposait en achetant à l'étranger. Par contre, le ministère mettait en garde que «la province considérait inacceptables les transactions en devises étrangères qui étaient de nature spéculative. Le principe directeur de vos activités concernant les devises étrangères doit être la réduction du risque, et non pas la création de risque».

3.13

Les vérificateurs internes de la Régie et notre propre bureau s'inquiétaient que les changements prévus ne réduiront pas le risque de la Régie. Parmi les détails de nouveaux programmes figuraient des plans visant à continuer les transactions que nous considérions spéculatives, en plus de gérer le risque relatif aux devises étrangères découlant de l'achat de produits à l'étranger. Par exemple, on avait indiqué aux compagnies de logiciel qui soumissionnaient pour le nouveau système, que tout nouveau système doit pouvoir traiter des volumes annuels supérieurs à un milliard de dollars de contrats, en plus du risque de fluctuation des taux de change découlant d'achats se chiffrant à 145 millions de dollars. La description des contrats à gérer est identique aux descriptions des activités passées. Selon le manuel, les contrats à gérer représenteront une part importante des activités du nouveau programme.

Contrôle des activités relatives aux devises étrangères

Le contrôle des activités passées de la Trésorerie relatives aux devises étrangères était insatisfaisant. De meilleurs contrôles auraient dû être au point auparavant, puisque les primes et règlements individuels allaient de 1 000 dollars à plus de 700 000 dollars, avec environ 75 transactions chaque mois.

De bons contrôles rassureraient la haute direction que l'on utilise les avoirs tel que prévu et que les livres comptables sont fiables et préparés à temps. Nous avons constaté que plusieurs contrôles présentaient des lacunes. Par exemple :

- La portée des conciliations des activités concernant les devises étrangères était douteuse. Nous avons déterminé que 70 000 dollars étaient dans le mauvais compte du grand livre général depuis le début de l'année 1991, tandis qu'un paiement en trop de 22 000 dollars par une banque n'avait pas été remboursé, bien qu'on ait été au courant de ce paiement erroné.

  De plus, les approbations des transferts bancaires en devises étrangères et les confirmations bancaires n'avaient pas été comparées par le service de comptabilité aux états bancaires pour vérifier si l'on utilisait les fonds tel que prévu.

- Plusieurs transactions avaient été effectuées au moyen de comptes que le Trésorier avait ouvert chez deux courtiers. Pour l'un des comptes, le Trésorier avait déposé comme nantissement une obligation de 200 000 dollars portant intérêt, sans avoir obtenu l'autorisation de la haute direction pour le faire. Les transactions individuelles effectuées moyennant ces comptes séparés ne nécessitaient pas d'approbation ou de conciliation.

  Nous avons déterminé qu'un chèque de 60 000 dollars de l'un de ces comptes était manquant. Le chèque manquait depuis environ six mois et on ne s'en était pas rendu compte. Après que nous en ayons informé le Trésorier, le courtier a remplacé le chèque, avec intérêt. Bien que le courtier ait déclaré que son système interne aurait décelé le chèque égaré, il n'y a aucune garantie que la Régie aurait reçu les 60 000 dollars.

- Afin de payer les contrats d'option exercés par la banque, le Trésorier vendait un nouveau contrat d'option à la banque et utilisait les primes reçues pour compenser le paiement. Les dossiers manuels et les états bancaires ne révélaient guère le résultat de chaque transaction individuelle. En effet, on y enregistrait seulement les soldes nuls plutôt que les montants des règlements ou des primes. Par conséquent, on ne pouvait pas voir s'il y avait des pertes.

- Le revenu n'était pas comptabilisé de manière cohérente. Pour certaines périodes, nous avons calculé des pertes importantes. Toutefois, des bénéfices non enregistrés dans des périodes antérieures étaient reportés de manière à régulariser les recettes et à pouvoir montrer un bénéfice minimum pour chaque période.

- Il n'y avait aucune limitation pour les banques et pour le Trésorier concernant le nombre global d'options valables que l'on pouvait autoriser simultanément. Bien que, pour les placements à court terme, le Trésorier était limité à 25 millions de dollars par institution financière, la RAO avait des contrats d'option en vigueur totalisant plus de 465 millions de dollars pendant le mois d'octobre 1991.

- Le Trésorier préparait régulièrement pour la haute direction des comptes rendus énumérant tous les contrats d'option en circulation. Ces rapports ne précisaient pas la valeur nette de ces contrats, et la date de ces rapports ne coïncidait pas avec les dates de clôturation des périodes financières intérimaires. Sans des calculs très détaillés préparés par des spécialistes, il était impossible de savoir, à partir de ces comptes rendus, si le porte-feuille était rentable ou déficitaire. À l'exception de la fin de l'année financière, il était impossible de faire des comparaisons, au cours de l'année, entre les résultats des diverses périodes.

RÉPONSE

Le président et directeur général de la Régie des alcools de l'Ontario a répondu à notre rapport le 21 septembre :

TRANSPORT DES ALCOOLS

ACHAT DES SERVICES DE TRANSPORT

L'avion de transport en question a été affrété pour le programme très réussi du Beaujolais Nouveau. Il s'agit là d'un lancement de produit avec un délai très serré entre la récolte et la mise en bouteille du vin, d'une part, et la date de sa présentation au public, d'autre part. Dans ces circonstances, des moyens de transport rapides et fiables sont essentiels. La Régie a connu des problèmes dans le passé à cause de ces délais très serrés. Des compagnies qui ont promis livraison n'ont pas pu remplir leurs obligations. Au cours des trois dernières années, la Régie a fait appel au même transporteur et a reçu d'excellents services. Cependant, la Régie obtiendra des devis de prix d'autres transporteurs afin de s'assurer que le transporteur actuel est non seulement très fiable mais offre aussi des prix très compétitifs.

Des cautions du soumissionnaire seront exigées lors de tous les appels d'offres futurs pour le transport.

GESTION DES SERVICES DE TRANSPORT

Livraisons aux magasins

- *On a mis sur pied un groupe de travail composé de représentants des Divisions de la distribution et des ventes au détail de la RAO afin de cerner toute possibilité supplémentaire d'améliorer les méthodes de livraison et l'ordonnancement de celle-ci. Nous sommes en train également d'ajuster les capacités de charge pour réduire les frais de transport.*
- *On a clairement indiqué au personnel responsable que toutes les charges doivent se situer dans les limites de poids du Code de la route.*
- *Nos efforts permanents, y compris les appels d'offres pour les contrats, se poursuivent pour assurer que les services de transport sont fournis à la RAO par des transporteurs privés de manière efficace, compte tenu du coût.*
- *Le regroupement des magasins est en train d'être réévalué par un groupe de travail comportant des représentants des Divisions de la distribution et des ventes au détail de la RAO, pour identifier et mettre en oeuvre le meilleur arrangement possible.*

3.13

TRANSACTIONS DE TRÉSORERIE

TRANSFERTS AU FONDS DE REVENU CONSOLIDÉ

La prévision des mouvements de trésorerie pour l'année financière 1991/1992 était basée sur une prévision de vente «faible» pendant la première partie de l'année. Toutefois, les ventes ont été meilleures que prévues, surtout pendant la saison de Noël. Dans la deuxième partie de l'année, les ventes ont diminué et les rentrées de caisse excédentaires ont servi à faire face aux obligations courantes d'achat.

La RAO continue à mettre l'accent sur ses méthodes de gestion de l'encaisse. Cela comprend une meilleure coordination entre les activités d'achat et l'arrivée des fonds découlant des ventes. La Régie sera ainsi capable de faire face à ses engagements commerciaux courants et les fonds seront transférés promptement au Fonds de revenu consolidé.

On avait prévu que les paiements de transfert seraient accélérés en 1992/1993 par rapport à 1991/1992, mais la réduction des ventes a entraîné une diminution des transferts au Fonds de revenu consolidé.

DEVISES ÉTRANGÈRES

Méthodes actuelles

Nous avons cessé toute pratique qui avait été mise en doute dans ce domaine. Moyennant la collaboration de consultants spécialisés, nous élaborons actuellement un programme de couverture révisé, conçu pour limiter le risque de la Régie.

Nouveau programme prévu

Le programme qui était prévu au départ vient de subir une certaine réorientation. Par exemple, on a considéré à l'origine un système de logiciel à grande capacité, mais on a décidé de ne pas l'acheter. Nous formulons actuellement une stratégie révisée garantissant que toutes les activités concernant les devises étrangères ont trait aux engagements d'achat de la RAO. Cette stratégie aidera aussi à s'assurer que les activités concernant les devises étrangères sont gérées de manière appropriée pour minimiser le risque de la Régie.

Contrôle des activités relatives aux devises étrangères

- *Moyennant l'aide de consultants spécialisés en activités relatives aux devises étrangères, des contrôles améliorés ont été mis en place.*
- *Nous mettons en oeuvre un processus d'approbation révisé et la conciliation complète de toutes les activités relatives aux devises étrangères sera effectuée à l'avenir.*
- *Dans le cadre du programme de couverture révisé, de telles pratiques ne seront plus faisables à l'avenir puisque le service de comptabilité devra disposer des documents justifiant toutes les rentrées et sorties de caisse.*
- *Nous mettons en oeuvre des exigences de comptes rendus plus détaillés et plus cohérents.*
- *Des limites clairement définies seront surveillées par l'intermédiaire de comptes rendus d'exception, qui feront partie intégrante du programme de couverture révisé.*

À l'avenir, on indiquera clairement la valeur des contrats d'option en circulation.

La Régie apprécie les commentaires positifs faits par le vérificateur concernant les méthodes de la RAO, notamment dans les domaines suivants : achat des services de transport, paiement des fournisseurs, services de voitures blindées, relations avec la banque et contrôle des recettes dans les magasins. Les recommandations qui ont été faites pour renforcer les opérations de la RAO sont tout aussi appréciées.

MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES :

3.14 Droits de coupe de bois, permis de chasse et de pêche et droits d'admission aux parcs provinciaux

L'objectif du ministère des Richesses naturelles est de contribuer au bien-être environnemental, social et économique de l'Ontario grâce au développement durable des richesses naturelles. À cette fin, le ministère a mis au point des programmes concernant l'utilisation des ressources telles que les terres, l'eau, les arbres, les poissons et la faune en général.

Le ministère a adopté pour principe que «les prix facturés pour les ressources doivent refléter un rendement financier équitable pour le public, toute la portée des avantages reçus, le besoin d'encourager l'utilisation efficace des ressources ainsi que les coûts de protection, renouvellement, restauration et remise en état».

Nous avons vérifié si les contrôles internes sur la collecte du revenu provenant des droits de coupe, des permis de chasse et de pêche et des droits d'admission aux parcs provinciaux étaient adéquats et si l'on observait les politiques et procédures y afférentes.

Pour réaliser notre objectif, nous avons examiné les contrôles et procédures :

- pour les droits de coupe, à la Section de mesure du bois ainsi qu'un bureau régional et un bureau de district;
- pour les permis de chasse et de pêche, à cinq bureaux de district; et
- pour les droits d'admission aux parcs provinciaux, à deux bureaux de district.

Au courant de l'année financière 1991/1992, le ministère a perçu environ 105 millions de dollars de ces trois sources.

CONCLUSIONS

DROITS DE COUPE DE BOIS

Les contrôles de collecte du revenu étaient satisfaisants et l'on observait la plupart des politiques et procédures connexes. Cependant, certains changements administratifs auraient pu produire un revenu supplémentaire. Le ministère était en train d'effectuer un Projet de révision globale du revenu.

PERMIS DE CHASSE ET DE PÊCHE

Les contrôles de collecte du revenu étaient moins que satisfaisants et la plupart des politiques et procédures connexes n'étaient pas suivies. Par exemple :

- ayant examiné 47 émetteurs de permis, nous avons constaté qu'environ 500 000 dollars sur les 700 000 dollars de revenu de permis reçus par le ministère avaient été remis en retard;

- certains émetteurs ont reçu des permis supplémentaires bien que le ministre n'avait pas encore reçu le paiement pour les permis similaires déjà fournis;
- le nombre d'émetteurs devrait faire l'objet d'examen. Au moment de notre vérification, il y avait dans la province environ 4 200 émetteurs de permis, dont 1 400 environ avaient vendu moins de 250 permis au cours de l'année 1991/1992; et
- contrairement à la politique du ministère, des permis 1992 se chiffrant à environ 300 000 dollars avaient été expédiés à 32 émetteurs qui avaient démissionné ou dont les comptes étaient problématiques.

DROITS D'ADMISSION AUX PARCS PROVINCIAUX

Les contrôles de collecte du revenu étaient satisfaisants et la plupart des politiques et procédures connexes étaient suivies.

COMMENTAIRE

DROITS DE COUPE DE BOIS

Les droits de coupe sont des paiements que les sociétés et les particuliers doivent verser pour avoir le droit de récolter du bois sur les terres de la Couronne. Ces droits fixés par les règlements afférents à la *Loi sur le bois de la Couronne* sont basés sur plusieurs éléments : classement du détenteur du permis en tant qu'exploitation «intégrée» ou «non intégrée», type de bois à récolter et indices des prix industriels des produits tirés du bois.

Le règlement 234 afférent à la *Loi sur le bois de la Couronne* définit un détenteur «intégré» comme étant un exploitant qui possède ou exploite une usine de pâte, ou qui est affilié au propriétaire ou exploitant d'une telle usine au Manitoba, en Ontario ou au Québec. Un détenteur «non intégré» possède ou exploite une scierie ou autre usine qui n'est pas une usine de pâte, et il n'est pas affilié au propriétaire ou exploitant d'une usine de pâte.

Le total des droits de coupe pour l'année financière 1991/1992 se chiffrait à 54 millions de dollars (69 millions de dollars en 1990/1991).

Il y a cinq types fondamentaux de permis :

- décrets;
- conventions de gestion forestière;
- permis de coupe de district;
- ventes par appel d'offres; et
- permis de récupération.

Les décrets et les conventions de gestion forestière couvrent la plus grande partie de la superficie régie par des permis dans la province et sont à la source de la plupart des recettes provenant des droits de coupe.

Les permis par décret sont accordés par le ministre, moyennant l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, aux entreprises qui nécessitent un engagement à relativement long terme pour le bois de coupe (par exemple, les scieries). Les permis par décret sont émis pour des périodes pouvant atteindre 21 ans pour les grandes surfaces et un à cinq ans pour les superficies plus petites.

Les sociétés fonctionnant en vertu de conventions de gestion forestière s'engagent à gérer les activités de récolte et sylvicoles (régénération forestière) de la surface régie par le contrat, en plus de payer les droits de coupe requis. Le ministère rembourse à la société une partie des frais sylvicoles et de construction routière. Depuis l'année financière 1990/1991, il n'y a pas eu d'allocations de fonds pour la construction routière concernant les CGF. Les permis CGF sont émis pour une période de 20 ans, étant prorogés tous les cinq ans si les modalités du contrat ont été respectées. Au moment de notre vérification, il y avait 28 CGF dans la province.

Les trois autres types de permis concernent l'utilisation personnelle, tel que le bois pour le feu, la vente au grand public ou à un groupe particulier, ou pour une exploitation de nettoyage des arbres tués ou endommagés.

Les factures pour le bois coupé par un détenteur de permis sont préparées à Sault-Ste-Marie à la fin de chaque mois, par le Système de mesure et de facturation du bois.

SYSTÈMES FINANCIERS

Nous avons conclu de notre vérification que les contrôles pour le Système de mesure et de facturation du bois et du Système des comptes à recevoir pour le bois étaient satisfaisants. Nous nous sommes également assurés que les feuilles de totalisation, les mesures des mètres cubes et les facteurs de rebut (défaut) approuvés étaient correctement enregistrés.

3.14

VENTE DE BOIS DE SOCIÉTÉS NON INTÉGRÉES À DES SOCIÉTÉS INTÉGRÉES

Les droits devant être versés à la province sont basés sur un prix déterminé pour chaque mètre cube de bois de la Couronne que l'on a coupé. Ces droits varient selon l'espèce de bois récolté et selon la catégorie du détenteur du permis, c'est-à-dire intégré ou non intégré.

Avec la structure de prix actuelle, les détenteurs de permis intégrés paient généralement à la Couronne des droits plus élevés. Par exemple, au cours du premier trimestre de l'année financière 1991/1992, le prix des conifères était fixé à 6,23 dollars par mètre cube pour les détenteurs de permis intégrés et à 2,88 dollars par mètre cube pour les détenteurs de permis non intégrés.

La seule exception est régie par le sous-alinéa 3(6) du Règlement 463/88 relatif à la *Loi sur le bois de la Couronne*. Elle permet au détenteur d'un permis intégré qui utilise le bois dans sa propre scierie ou qui le vend à une autre scierie de verser les droits non intégrés, plus bas (2,88 dollars plutôt que 6,23 dollars, dans l'exemple ci-dessus).

D'autre part, les règlements ne stipulent rien lorsqu'un détenteur de permis non intégré vend le bois à une usine de pâte. Ce détenteur de permis paie toujours le tarif non intégré (2,88 dollars plutôt que 6,23 dollars).

Dans le cadre du Système de mesure et de facturation du bois, au ministère, les mouvements du bois sont identifiés selon l'usine destinataire. Par conséquent, le ministère possède l'information nécessaire pour déterminer combien de bois était expédié aux usines de pâte par les détenteurs de permis non intégrés.

Le *Rapport de révision des droits de coupe : justice et équité pour la ressource, son propriétaire et ses utilisateurs*, paru en décembre 1987 et préparé par les ministères des Richesses naturelles et du Trésor et de l'Économie, précisait «qu'il y a un problème croissant dû à l'écart de prix entre les détenteurs de permis de coupe de la Couronne, intégrés et non intégrés. La définition elle-même est nébuleuse et problématique et la distinction est périmée dans une situation où le bois de la Couronne récolté par un détenteur de permis intégré n'a pas nécessairement pour destination une usine de pâte ou de papier, et le bois de la Couronne récolté par un détenteur de permis non intégré n'est pas toujours destiné à une scierie. Cela crée une situation où la Couronne demande aux usines qui produisent un produit comparable des prix différents pour le bois rond. Le groupe de révision des frais de coupe a donc conclu qu'on devrait remplacer la définition actuelle par une distinction plus précise selon l'usine destinataire».

La gestion de la Section des industries forestières nous a informés que cette recommandation a eu pour suite l'ajout du sous-alinéa 3(6) au Règlement. Cependant, cela n'a résolu qu'un côté du problème.

Pour l'année financière 1990/1991, des droits supplémentaires de 5,2 millions de dollars auraient été versés à la Couronne si tout le bois destiné aux usines de pâte avait été facturé au tarif intégré. Ce montant est passé au cours des trois dernières années de 2,2 millions de dollars en 1988/1989 à 4,6 millions de dollars en 1989/1990.

Le ministère a jusqu'ici suivi les règlements actuels. Toutefois, étant donné les sommes considérables qui sont impliquées, nous avons

recommandé au ministère de réviser les droits de coupe qu'il demande pour le bois expédié aux usines de pâte par les détenteurs de permis non intégrés.

Nous avons signalé que le ministère effectue actuellement un Projet de révision globale du revenu. Ce serait là une excellente occasion pour envisager d'apporter toutes les révisions voulues aux règlements.

TRAITEMENT DES FACTURES

Conformément à la politique du ministère, «la facturation pour le matériau coupé et mesuré ainsi que pour les autres coûts applicables, devrait se faire aussi souvent qu'il est prudent de le faire». Afin d'y parvenir, le ministère recueille des informations sur le bois mesuré et facture mensuellement les détenteurs de permis. Les paiements sont dus au plus tard à la fin du mois suivant la date de la facture.

Les feuilles de totalisation indiquant le montant de bois mesuré sont soumises aux bureaux régionaux et de district hebdomadairement afin que l'on puisse entrer les données dans le Système de mesure et de facturation du bois. En cas d'emploi de la méthode de pesée en masse (pesée du bois), les compagnies envoient généralement les informations au ministère sur une base mensuelle. Environ 70 pour cent des 16,4 millions de mètres cubes facturés au cours de l'année financière 1990/1991 avaient été pesés en utilisant cette méthode. Par conséquent, le bois facturé à la fin d'un mois donné avait été effectivement mesuré au cours du mois précédent.

Si le ministère facturait avant la fin d'un mois donné le bois mesuré au cours des trois premières semaines de ce mois, nous estimons que la province gagnerait environ 400 000 dollars d'intérêt annuellement.

Cela exigerait des compagnies qui utilisent la pesée en masse de soumettre des informations plus souvent qu'une fois par mois. Actuellement, ces renseignements n'arrivent à Sault-Ste-Marie qu'après la fin du mois au cours duquel le bois a été mesuré. Plutôt que d'expédier la bande magnétique par la poste comme on fait actuellement, on pourrait transmettre les informations par voie électronique (modem), ce qui permettrait au ministère de facturer la plus grande partie du bois au cours du mois même où il a été mesuré.

PRIX DE BONIFICATION NÉGOCIÉ

Les détenteurs de conventions de gestion forestière (CGF) et de décrets paient un prix de bonification négocié en plus des droits dus à la Couronne. Dans le cas des ventes par appel d'offres, cette prime correspond à la somme offerte au-delà des droits de la Couronne.

Le personnel du ministère nous a signalé que les suppléments de prix pour les CGF et les décrets sont déterminés en fonction de l'espèce, de la qualité du bois, de l'endroit et de l'accessibilité. Nous avons cependant constaté qu'il n'y avait pas de processus ou mécanisme formel pour déterminer ces suppléments de prix ou pour s'assurer que ces suppléments sont appliqués de manière cohérente à l'intérieur de chaque région et à travers la province.

Un rapport de Révision des droits de coupe, préparé en 1987, précisait que «le fonctionnement des suppléments de prix négocié est actuellement arbitraire et ne contribue pas à la réalisation d'un système de prix juste».

Dans l'ébauche d'un rapport préparé en septembre 1991 et concernant une étude des mécanismes de recettes et de politiques des prix forestiers précisait que «les enchères concurrentielles ou les soumissions scellées peuvent fournir des informations sur la valeur du bois sur pied qui seraient utiles lorsqu'il s'agit d'établir les tarifs de coupe pour les ventes non concurrentielles». Les tarifs de coupe constituent une combinaison des droits dus à la Couronne et des suppléments versés par mètre cube de bois.

Ayant examiné huit appels d'offres, nous avons noté que les suppléments de prix versés étaient toujours supérieurs à ceux payés par des détenteurs de CGF ou de droits de coupe par décret situés dans le voisinage et pour la

même espèce de bois. S'il est vrai que des écarts mineurs pourraient être justifiés, il est tout aussi vrai que dans de nombreux cas, les écarts étaient importants.

Le ministère nous a informés que les ventes par appel d'offres ne sauraient se comparer directement aux autres ventes, sauf si l'on apparie soigneusement la qualité de l'espèce, l'accessibilité et les obligations des détenteurs de permis. Toutefois, puisqu'il n'y a eu aucun effort par le ministère d'effectuer de telles comparaisons, aucune explication ne peut être donnée pour justifier les écarts existants.

Si ces détenteurs de permis avaient payé les mêmes suppléments que ceux versés dans le cadre des appels d'offres, le ministère aurait reçu environ 700 000 dollars de plus au cours de l'année financière 1990/1991. Par exemple, pour le pin blanc :

- un détenteur de permis/décret avait payé un supplément de prix d'un dollar par mètre cube, tandis qu'une société, dans le cadre d'un appel d'offres, avait payé un supplément de prix de 23,88 $ par mètre cube. Basé sur la totalité du pin blanc récolté en vertu de ce permis/décret au cours de l'année 1990/1991, le ministère aurait perçu 100 000 dollars supplémentaires si le prix avait été celui de la vente par appel d'offres; et
- dans le cadre d'un autre appel d'offres, une société a payé un supplément de 10,43 dollars par mètre cube, tandis qu'un détenteur de CGF n'a pas payé de supplément du tout. Basé sur la totalité du pin blanc récolté en 1990/1991 par le détenteur du CGF, le ministère aurait pu percevoir un revenu supplémentaire d'environ 100 000 dollars.

Nous avons également comparé les suppléments de prix pour trois permis CGF et décrets voisins. Par exemple, un détenteur de permis/décret a payé un supplément de prix d'un dollar par mètre cube pour le pin blanc, tandis que le détenteur CGF n'a pas payé de supplément. Dans le cas des trois exemples examinés, le ministère aurait pu gagner un revenu supplémentaire de 100 000 dollars si les détenteurs de permis CGF avaient payé les mêmes tarifs-suppléments que les détenteurs de permis/décret.

Nous avons recommandé au ministère d'élaborer des critères pour le calcul des suppléments de prix et pour s'assurer que l'on applique ces critères de manière cohérente.

PERMIS DE CHASSE ET DE PÊCHE

Le ministère émet 53 types différents de permis de chasse et de pêche, qui lui ont valu 37 millions de dollars de revenu au cours de l'année financière 1991/1992. Les intéressés achètent ces permis par l'intermédiaire d'un réseau d'environ 4 200 agents émetteurs nommés par le ministère. La majorité des agents de permis sont des magasins d'équipement de pêche et de chasse, de quincaillerie et divers magasins d'équipement de loisirs.

Annuellement, le ministère envoie aux agents émetteurs une certaine quantité de chacun des divers permis. La quantité expédiée dépend du chiffre de vente que l'émetteur en question a réalisé au cours de l'année précédente. Chaque mois, les émetteurs doivent remettre le revenu provenant de la vente de permis ainsi qu'une copie de chaque permis vendu.

REMISE DES RECETTES

Selon la politique du ministère, «les recettes correspondant à tous les permis vendus chaque mois doivent être remises au ministère au plus tard le 21e jour du mois suivant». Nous avons examiné des recettes dont le total se chiffrait à environ 700 000 dollars et provenant de 47 agents émetteurs dans cinq districts et nous avons constaté qu'environ 500 000 dollars étaient remis plus de deux mois en retard.

Par exemple, un émetteur avait remis 37 000 dollars le 17 décembre 1991, dont 35 000 dollars étaient en souffrance. Un autre émetteur a remis 51 000 dollars le 27 décembre 1991, la totalité de cette somme étant en souffrance. Une partie de ces deniers était en souffrance de 10 à 17 mois.

C'est à environ 7 600 dollars que se chiffrait le revenu global d'intérêt que la province avait perdu à cause des versements en retard que nous avons examinés.

Nous avons également visité 27 agents émetteurs et nous avons constaté que 24 de ceux-ci avaient en main 200 000 dollars de recettes de permis en souffrance. Par exemple, au moment de notre visite, un émetteur avait 44 000 dollars de recettes de permis en souffrance depuis plus de deux mois, tandis que deux autres agents devaient respectivement 21 000 et 35 000 dollars. Une partie de ces sommes étaient en souffrance depuis un an.

La plupart des agents émetteurs que nous avons visités nous ont déclaré qu'ils ne remettaient pas de recettes de vente avant d'avoir reçu leurs états mensuels. Ceci est contraire à la politique du ministère, selon laquelle les agents émetteurs doivent remettre l'argent mensuellement, que les états aient été reçus ou non.

SURVEILLANCE DES COMPTES D'ÉMETTEURS DE PERMIS

La politique du ministère précise que «les gérants des centres de coûts sont chargés de surveiller les comptes, d'inspecter les livres des émetteurs de permis et de s'assurer que ces livres sont tenus à jour et que le revenu du ministère provenant de la vente de permis est en sécurité». Nous avons remarqué qu'il y avait, dans de nombreux cas, peu de surveillance des comptes des émetteurs. Par exemple :

- On a fourni à certains émetteurs des permis supplémentaires lorsqu'ils n'avaient pas remis de recettes au cours des deux mois précédents, ou lorsqu'ils avaient déjà en main une quantité suffisante de ce type de permis.

  Un émetteur qui n'avait pas effectué de paiement depuis 11 mois a reçu 690 permis supplémentaires, d'une valeur de 9 500 dollars.

  Un autre émetteur devait 5 700 dollars au 1er mai 1990, et le 30 avril 1991 il a reçu 10 commandes de permis supplémentaires pour un total de 13 000 dollars. Pendant ce temps, l'émetteur avait fait trois paiements et renvoyé des permis non utilisés totalisant 5 000 dollars. Le solde en souffrance le 3 mai 1991 se chiffrant à 13 500 dollars a été envoyé au Service central de perception du ministère des Services gouvernementaux. Une surveillance plus serrée de ce compte aurait empêché la fourniture des permis supplémentaires à l'émetteur.

  Un troisième agent émetteur a reçu 760 permis supplémentaires d'une valeur de 7 000 dollars en août 1991, lorsqu'on n'avait pas reçu de paiement depuis le 15 mai 1991. L'émetteur avait déjà reçu ces types de permis pour lesquels le ministère n'avait pas été payé.

  On ne devrait fournir des permis supplémentaires que lorsque le ministère a été payé pour la majorité des permis fournis auparavant à l'émetteur en question.

- Le personnel de district n'avait pas envoyé les lettres recommandées 60 jours après que les paiements étaient dus et qu'on n'avait pas reçu l'argent.

  Le dernier versement d'un certain émetteur datait du 20 décembre 1990. Le personnel du district n'a envoyé une lettre exigeant paiement que le 5 décembre 1991, auquel moment le solde du compte de l'agent émetteur avait atteint environ 40 000 dollars. 37 000 dollars environ correspondaient aux permis vendus, tandis que le reste était des permis invendus et expirés.

  Un autre émetteur n'avait pas fait de paiement depuis qu'il était devenu agent émetteur en mai 1991. En novembre 1991, il devait environ 11 000 dollars au ministère pour les permis vendus.

- La conciliation des comptes ne se faisait pas en temps utile.

  Conformément à la politique du ministère, le compte de district doit être concilié chaque mois et les écarts doivent être résolus. Quatre des cinq districts examinés n'avaient pas effectué une conciliation des comptes de district depuis plus d'un an.

3.14

- La politique du ministère exige que les livres comptables et les permis détenus par l'émetteur soient inspectés lorsqu'on ne reçoit pas de recettes de permis. Le personnel administratif avait visité les émetteurs de permis afin d'examiner leurs livres dans seulement deux des cinq districts.

  Le personnel administratif pouvait surveiller la promptitude des remises de recettes en vérifiant les dates inscrites sur les copies des permis vendus soumises aux bureaux de district. En général, on n'avait pas examiné ces copies de permis pour s'assurer que les émetteurs versaient les recettes à temps.

FRAIS ADMINISTRATIFS

Sur les environ 4 200 émetteurs de permis dans la province, 1 400 avaient émis moins de 250 permis au cours de l'année 1990/1991. Dans les districts que nous avons vérifiés, il y avait plus de 200 émetteurs qui avaient vendu moins de 250 permis au cours de l'année 1990/1991. 125 de ces émetteurs étaient situés à proximité d'autres agents.

Nous nous sommes interrogés sur le besoin d'un si grand nombre d'émetteurs, surtout ceux vendant un nombre réduit de permis et situés à proximité d'autres agents.

De plus, la politique du ministère précise que le gérant du centre de coûts peut recommander au ministre d'annuler l'autorisation d'une personne pour émettre des permis. Nous avons noté chez les districts une certaine récalcitrance à recommander que cela soit fait. Par exemple, un émetteur a été inculpé en novembre 1990 pour ne pas avoir remis de recettes de la Couronne. L'émetteur en question fit alors des remises substantielles en décembre 1990 et février 1991, réduisant le solde de 34 000 dollars à 3 500 dollars. L'émetteur a reçu des permis supplémentaires, mais il a de nouveau été inculpé en vertu de la *Loi sur la chasse et la pêche* en septembre 1991. En février 1992, l'autorisation de cette personne pour émettre des permis n'avait pas été révoquée.

PERMIS FOURNIS AUX ÉMETTEURS «CONTRÔLÉS PAR LE DISTRICT»

Les émetteurs qui sont systématiquement en retard lorsqu'il s'agit de remettre des fonds ou dont les comptes sont problématiques sont généralement placés sous le contrôle du district. La politique du ministère précise qu'on ne doit pas fournir directement des permis aux émetteurs dont les comptes sont «contrôlés par le district». Des permis seraient alors envoyés au bureau de district, qui contrôlerait la fourniture de permis à ces émetteurs. Cela permet aux préposés d'émission des permis du district de contrôler les comptes individuels. De plus, les émetteurs qui ont démissionné ou qui ont cessé d'émettre des permis ne devraient recevoir aucun permis.

Nous avons déterminé qu'au moins 300 000 dollars de permis en 1992 ont été envoyés à 32 émetteurs dont les comptes avaient été codés «contrôlés par le district» ou «démissionnés». Cette désignation de ces comptes avait été inscrite de huit à 28 jours avant que les permis n'aient été expédiés de l'entrepôt du ministère, en novembre 1991.

DROITS D'ADMISSION AUX PARCS PROVINCIAUX

Les 261 parcs provinciaux exigent un paiement à l'entrée et des droits pour utiliser les installations du parc. Il y a six types de parc :

- nature sauvage;
- réservations naturelles;
- historique;
- environnement naturel;
- cours d'eau; et
- loisirs.

Le revenu provenant des droits d'admission aux parcs provinciaux se chiffrait à 14 millions de dollars en 1991/1992. Ces droits allaient de 5,37 dollars pour un permis journalier pour véhicule à 14,72 dollars pour les sites de camping dotés d'électricité. Les permis

saisonniers, comme un permis pour véhicule pour tout l'été, coûtent 32,24 dollars. Les tarifs varient selon la saison.

Notre vérification nous a permis de constater que les contrôles du système de comptabilité des parcs étaient satisfaisants et que les permis pour les parcs étaient numérotés de manière séquentielle et leur comptabilité était effectuée correctement.

RÉPONSE

Le sous-ministre des Richesses naturelles a répondu à notre rapport le 12 août :

DROITS DE COUPE DE BOIS

Cela m'a fait plaisir de noter votre commentaire sur l'état satisfaisant des contrôles de collecte des recettes, ainsi que sur le respect de la plupart des politiques et procédures connexes. Selon le rapport de vérification, il serait possible d'apporter certaines modifications administratives qui fourniraient des recettes supplémentaires. Nous avons l'intention, au cours des prochains mois, d'examiner ces changements ainsi que d'autres possibilités pour générer du revenu.

Le Projet d'examen détaillé du revenu du ministère et l'évaluation proposée du programme de mesure du bois en 1992/1993 analyseront divers moyens de déterminer la valeur de la forêt ainsi que la base même sur laquelle se fonde l'actuel système ontarien de droits de coupe. Nous prévoyons que cet examen permettra au ministère de passer en revue les droits de coupe et le processus actuellement en vigueur.

Le rapport de vérification recommandait que le ministère émette, avant la fin du même mois, les factures pour le bois mesuré au cours des trois premières semaines d'un mois donné, afin de gagner environ 400 000 dollars d'intérêt annuellement. En fait, de nombreuses compagnies importantes et bien établies transfèrent déjà les données électroniquement par l'intermédiaire de disques/bandes magnétiques. Nous essayons maintenant un procédé en collaboration avec trois compagnies qui commencent à transférer des données par modem. Dès l'achèvement de ces tests de transmission par modem et la mise en oeuvre du nouveau Système administratif et financier intégré du ministère, nous pourrons opérer une restructuration de l'échéancier actuel du traitement des factures. La facturation recommandée par le rapport du vérificateur devrait être en place dès notre saison 1994/1995.

Par l'intermédiaire du Projet d'examen détaillé du revenu, nous examinerons la possibilité d'élaborer des critères de calcul des prix de bonification et de s'assurer que ces critères soient appliqués de manière cohérente. Il faut examiner l'ensemble assez complexe des arrangements actuels avec les sociétés forestières. Il ne faudrait pas examiner isolément n'importe quel aspect de ces arrangements, tels que les prix de bonification, sans égard à la totalité des répercussions d'une modification proposée.

PERMIS DE CHASSE ET DE PÊCHE

Nous sommes généralement d'accord avec votre évaluation. Nous prenons, à court terme, des mesures visant à redresser certaines de ces lacunes et nous mettons en oeuvre en 1993 une nouvelle carte-nature qui entraînera l'adoption d'un nouveau système de points de vente pour 1994/1995.

À partir de 1990, le ministère avait décentralisé la responsabilité des permis de chasse et de pêche sur 47 bureaux de district, y compris l'administration de la perception du revenu. Pour appuyer cette

décentralisation, nous mettons en place actuellement à travers la province un nouveau système de gestion comptable et de revenu des districts (SGCRD).

Le SGCRD permet aux districts d'entrer localement leurs propres données, permettant ainsi de produire des états financiers plus rapidement et créant une meilleure capacité de surveiller les comptes. Certains districts fonctionnent selon le nouveau système depuis deux ans déjà et on remarque une nette amélioration au niveau de la rapidité des informations et de leur capacité de surveiller les comptes des émetteurs de permis. D'autres districts ne fonctionnent pas encore en fonction du nouveau système et connaissent certains problèmes parce que le système actuel leur fournit des données qui ne sont pas fiables et rapides, ce qui force les districts à transmettre les données manuellement au bureau central afin qu'elles soient entrées dans le système de permis et de recettes. Dès que les districts auront achevé leur conversion au SGCRD, ces problèmes sont largement voués à la disparition, avec une amélioration correspondante des résultats.

3.14

En avril 1992, lorsqu'on nous a signalé les constatations préliminaires de la vérification, tous les directeurs régionaux ont reçu instruction d'élaborer un plan d'action pour s'occuper des émetteurs de permis en souffrance. Le «nettoyage» est actuellement en cours. Nous continuons également à mettre en oeuvre le SGCRD dans les districts restants. Nous prendrons des mesures pour rappeler aux émetteurs de permis et au personnel des districts de se conformer aux politiques et procédures existantes en remettant rapidement les recettes.

Le ministère prévoit émettre le 1er janvier 1993 la carte-nature, une nouvelle carte d'identité, à chacun des 1,5 million de chasseurs et de pêcheurs actifs en Ontario. Cette carte sera une partie obligatoire du système de permis. Son adoption vise à rendre le système ontarien de permis de pêche et de chasse plus efficace à la fois pour les détenteurs et les émetteurs de cartes.

La nouvelle carte-nature a été recommandée dans un rapport préparé par le député Len Wood, adjoint parlementaire auprès du ministre, dont les recommandations tenaient compte des discussions avec les utilisateurs. Les chasseurs et pêcheurs voulaient un permis facile à lire et à l'épreuve des intempéries, un nombre plus réduit de morceaux de papier à porter sur soi ainsi que la possibilité d'acheter tous leurs permis en une seule fois. De plus, les chasseurs voulaient que l'on réduise la possibilité d'erreur lors du tirage de validation des étiquettes pour orignaux adultes.

La carte permettra également d'améliorer le système de permis du ministère en assurant un meilleur contrôle comptable des émetteurs, une meilleure banque de données sur les détenteurs de permis, une perception améliorée des deniers auprès des émetteurs en souffrance, une gestion décentralisée des émetteurs, le contrôle centralisé des fonds des comptes en souffrance ainsi que moins de travail lorsqu'on émet des permis.

L'étape suivante est d'établir un système pour les émetteurs de permis, soit un système de points de vente (PDV) pour 1994/1995. Dans le cadre du nouveau système, l'émetteur louera à bail un terminal d'ordinateur lui permettant de vérifier si une personne est en droit d'acheter un permis particulier. Il permettra également d'émettre le permis lui-même sous forme informatique tout en enregistrant immédiatement les comptes à recevoir de l'émetteur. Le système PDV percevra les recettes de permis automatiquement par transfert électronique des fonds, en débitant directement le compte bancaire de l'émetteur. Le système PDV mettra à jour automatiquement le compte de l'émetteur, et ce dernier ne devra plus soumettre un rapport mensuel.

Chaque mois, les émetteurs recevront un état de leur compte précisant toutes les activités d'émission de permis ainsi que les transferts de fonds débités électroniquement. Ni les rapports des émetteurs, ni la conciliation des soldes en souffrance ne seront alors plus requis. On devrait ainsi gagner trois à quatre mois en ce qui concerne la réception de l'argent des émetteurs de permis.

En ce qui concerne les coûts administratifs, le rapport de vérification mettait en doute la nécessité du réseau actuel de 4 200 émetteurs de permis dans la province, particulièrement en ce qui concerne les émetteurs qui vendent un petit nombre de permis et qui se trouvent près d'autres émetteurs.

En juin 1992, le ministre a frappé d'un moratoire, pour une période indéterminée, la nomination de tout nouvel émetteur de permis de pêche ou de chasse. Les seules exceptions possibles à ce moratoire sont les demandes concernant les transferts d'entreprise où il y aurait un changement de propriétaire dans le cas des débouchés actuels à fort volume et situés à des points stratégiques; par ailleurs, le ministre pourrait envisager de nommer un nouvel émetteur de permis lorsque le service à la clientèle subit une détérioration marquée dans une certaine région. On prévoit que ce moratoire restera en vigueur jusqu'à ce que nous ayons élaboré et mis en oeuvre complètement la nouvelle carte-nature. Ce nouveau système devrait être beaucoup plus efficace que le système actuel.

CURATEUR PUBLIC DE L'ONTARIO :

Administration de la fiducie et des successions

3.15

C'est en vertu d'une trentaine de lois provinciales et fédérales que le Curateur public exécute ses tâches. La fonction première du bureau du Curateur public est d'administrer les fiducies et successions d'environ 21 000 clients, correspondant à des avoirs d'une valeur globale de 550 millions de dollars. Cela comprend environ 17 000 fiducies de personnes incapables mentalement de gérer leurs propres affaires financières et 4 000 successions de personnes décédées, dans la plupart des cas sans testament, dont on ne connaît aucun parent résidant en Ontario. Le bureau a un personnel d'environ 175 employés et un budget de dépenses annuelles d'environ 11 millions de dollars.

Notre vérification visait à évaluer si les procédures établies par le bureau pour administrer la fiducie et les successions étaient adéquates.

Notre vérification s'est concentrée sur l'administration de la fiducie, la fermeture des comptes des clients fiduciaires, et l'administration des successions des personnes décédées. Nous avons examiné un échantillon représentatif de 125 fichiers-clients, nous avons mené des discussions avec le personnel du bureau et nous avons passé en revue des rapports internes.

CONCLUSIONS

Nous avons conclu que la procédure établie par le bureau pour administrer la fiducie et les successions était insatisfaisante. Sur les 125 dossiers que nous avons examinés, quelque 55 pour cent comportaient des lacunes concernant la manière dont le bureau gère les affaires de ses clients.

Nous reconnaissons le fait que le bureau a une très lourde charge de travail, mais nous pensons qu'il faut plus de soin et de diligence dans la gestion des affaires fiduciaires et de succession.

Nous avions déjà signalé en 1988 plusieurs des lacunes détaillées dans le présent rapport. On n'a pris, à date, que des actions correctrices limitées pour combler les lacunes.

GÉNÉRALITÉS

Parmi les éléments d'administration insatisfaisants, frappant les clients tant fiduciaires que de succession, figuraient les suivants :

- Le bureau portait une très lourde charge de travail, ce qui laissait au personnel très peu de temps pour s'occuper des clients.
- Dans de nombreux cas, les avoirs des clients n'étaient pas complètement ou correctement identifiés ou recueillis. Par exemple, après que nous ayons mis en doute l'étendue des avoirs d'un certain client, le bureau a découvert que le client possédait des propriétés immobilières supplémentaires valant plusieurs millions de dollars.
- Les propriétés immobilières des clients ne faisaient pas l'objet d'inspection ou d'entretien régulier et les loyers n'étaient pas perçus régulièrement pour le compte des clients. Par exemple, le bureau a dû radier 20 000 dollars correspondant à 18 mois de loyer dus à un client.
- Dans de nombreux cas, les effets des clients, tels que le mobilier, les appareils ménagers et les véhicules automobiles étaient vendus pour peu ou pas d'argent. Par exemple, la succession d'un client a reçu seulement 700 dollars environ suite

à la vente de l'ensemble du contenu d'une maison, bien que le personnel du bureau ait évalué la valeur de ces articles à 15 000 dollars.

ADMINISTRATION DE LA FIDUCIE

En plus des points communs aux fiducies et aux successions, nous avons trouvé des problèmes ayant trait spécifiquement à la gestion permanente des clients fiduciaires :

- La surveillance des services à la clientèle était inadéquate. Par ailleurs, il n'y avait pas d'examen régulier des dossiers pour s'assurer que l'on s'occupait des questions importantes.

FERMETURE DES COMPTES DES CLIENTS FIDUCIAIRES

Nous avons conclu qu'un service inadéquat était fourni aux clients et héritiers par la Division de fermeture des comptes, avec des taux inacceptables de dossiers égarés et de service lent.

- On prenait souvent trop de temps pour transférer les avoirs à des clients libérés ou aux héritiers de clients décédés. Au moment de notre vérification, plus de 1 500 dossiers étaient en attente de fermeture, bien que la juridiction du bureau en rapport avec ces dossiers ait pris fin plus d'une année auparavant.
- Les dossiers-clients égarés constituent un problème sérieux puisque ces dossiers contiennent des renseignements essentiels lorsqu'on veut rendre des avoirs aux clients ou à leurs héritiers.
- Dans de nombreux cas, le bureau avait fait des tentatives inadéquates pour contacter certains héritiers et aucune tentative pour en contacter d'autres.

ADMINISTRATION DES SUCCESSIONS

- Pour la moitié environ des cas que nous avons examinés, il n'y avait que très peu ou pas de tentative d'identifier ou de localiser les héritiers. Lorsqu'on ne retrouve pas les héritiers, la distribution des successions est retardée. Si elles ne sont pas réparties au bout de 10 ans, les successions deviennent payables à la province.

ÉVOLUTION POSITIVE

- Le bureau avait installé un système d'ordinateur qui s'était révélé utile, aidant le personnel à surveiller les affaires de ses clients.
- Les placements des clients en valeurs mobilières sont maintenant examinés régulièrement par une maison de courtage pour s'assurer que les placements des clients sont mieux gérés.

HISTORIQUE

Trois divisions du bureau s'occupent de l'administration des fiducies et des successions des clients :

- la Division de l'administration de la fiducie, qui gère les avoirs des clients, assure la sauvegarde de ces avoirs et s'occupe du paiement des dettes des clients;
- la Division de fermeture des comptes, qui gère la fermeture des comptes des clients fiduciaires; et
- la Division de l'administration des successions, qui gère la succession des personnes décédées.

Les trois divisions reçoivent l'appui de diverses sections de soutien, comme celles du Contentieux, des Enquêtes et de l'Assurance, et des Pensions.

Le bureau facture des frais d'administration aux clients. De plus, les clients défraient certains services particuliers fournis par le bureau ou par des tiers. Au cours de l'année financière 1991/1992, le bureau a gagné un revenu global d'environ 15 millions de dollars en recettes d'intérêt et droits d'administration. Après avoir déduit ses dépenses, le bureau a réalisé un revenu net de quatre millions de dollars.

En vertu des lois actuelles, le Curateur public est responsable avant tout de la gestion des

affaires financières des clients. Une loi que l'on propose actuellement aurait pour effet d'élargir le rôle du Curateur public en chargeant ce dernier des décisions concernant les soins personnels au nom de clients frappés d'incapacité mentale.

COMMENTAIRE

GÉNÉRALITÉS

3.15

CHARGE DE TRAVAIL

Au cours des quatre dernières années, l'effectif du bureau s'est accru d'environ 10 pour cent. Cependant, cette augmentation n'a pas allégé de manière importante la charge de travail du personnel. Par exemple, en 1988, nous signalions que l'augmentation de la charge de travail avait empêché la Division de l'administration de la fiducie d'examiner de manière routinière les dossiers fiduciaires. Au moment de notre vérification, la division avait un personnel de 35 employés, presque le double du personnel employé en 1988. La division a 11 unités, chacune étant chargée d'environ 1 200 dossiers-clients. Par conséquent, malgré l'augmentation du personnel, un membre du personnel ne peut toujours pas consacrer plus que quelques heures d'attention à chaque client, chaque année.

Le lourd fardeau de travail est à l'origine d'importants arriérés de travail et a contribué à bon nombre de problèmes décrits dans le présent rapport.

IDENTIFICATION ET COLLECTE DES AVOIRS DES CLIENTS

Les avoirs des clients sont identifiés et rassemblés au moyen de rapports préparés par des enquêteurs du bureau et grâce aux renseignements reçus de l'extérieur, par exemple des hôpitaux psychiatriques.

Lors d'une enquête, on visite généralement la résidence du client pour chercher et recueillir les avoirs de celui-ci, ses papiers et livres de comptes importants. Au cours de l'année financière 1991/1992, les six enquêteurs du bureau ont fait environ 1 300 enquêtes. Environ 80 pour cent de ces enquêtes avaient été demandées par la Division de l'administration de la fiducie et 20 pour cent par la Division de l'administration des successions.

À la fin de chaque enquête, l'enquêteur soumet un rapport écrit à la division qui a demandé l'enquête. Dans ce rapport, il énumère les avoirs et les documents trouvés, et suggère les points nécessitant une intervention supplémentaire. L'enquêteur évalue aussi divers avoirs des clients, tels que les propriétés immobilières, les véhicules et l'ameublement.

Les enquêteurs du bureau font une bonne partie du travail initial d'identification et de rassemblement des avoirs. Sauf de très rares exceptions, une enquête est effectuée par un seul enquêteur. Un tel arrangement place l'enquêteur dans une situation difficile si quelqu'un demande pourquoi tel ou tel article n'a pas été dépisté. En 1986, la Direction des services de vérification du ministère du Procureur général avait recommandé qu'il y ait deux enquêteurs présents en tout temps pour renforcer le contrôle interne. Il serait nettement justifié d'adopter la recommandation concernant la vérification interne. Le coût des enquêtes est facturé aux clients.

De plus, le bureau n'a aucune procédure visant à s'assurer qu'on donne suite promptement aux enquêtes du bureau lui-même ou aux informations reçues de sources extérieures.

Nous avons noté les exemples suivants qui illustrent l'absence de contrôle pour ce qui est de l'identification des avoirs des clients :

- Un client avait des terrains évalués à environ cinq millions de dollars, selon les évaluations professionnelles demandées par le bureau. Nous avons noté au dossier du client des lettres d'un agent immobilier, qui semblait indiquer que le client avait peut-être aussi d'autres terrains. Lorsque nous avons interrogé le bureau, on a entrepris une vérification supplémentaire et on a découvert que le client avait

40 acres de terre supplémentaires. Nous avons estimé la valeur de ces terres à au moins quatre millions de dollars.

- Une enquête dans la maison d'un client a révélé que l'enquêteur n'avait pas examiné tous les documents qui s'y trouvaient et qu'une recherche supplémentaire s'imposait. Peu après, le bureau a appris d'une société de fiducie que le client possédait des valeurs mobilières supplémentaires d'une valeur d'environ 180 000 dollars. Cependant, des recherches supplémentaires n'ont été réalisées qu'un an plus tard, et l'enquêteur a retrouvé à ce moment-là les valeurs mobilières supplémentaires.

Il incombe également au bureau de protéger et de gérer les avoirs des clients. Nous avons remarqué certaines lacunes des efforts visant à recueillir les avoirs. Par exemple :

- Le bureau avait obtenu l'information que les avoirs d'un client comprenaient environ 100 000 dollars de dépôts à terme et 60 000 dollars en espèces et en obligations d'épargne du Canada, à une banque. Le bureau avait demandé à la banque la remise des avoirs, mais il n'avait reçu que les dépôts à terme. Le bureau n'a pas recueilli les espèces et les obligations d'épargne du Canada. Deux ans plus tard, quelqu'un qui prétendait avoir l'autorité nécessaire a retiré ces avoirs de la banque.

  Au bout de trois années supplémentaires, le bureau faisait face à un procès intenté par les bénéficiaires du client parce que le bureau n'avait pas recueilli tous les avoirs. Le bureau nous a déclaré que la dispute avait été réglée à l'amiable, d'autres défendeurs s'étant dits d'accord pour rembourser l'argent aux bénéficiaires tandis que le bureau avait défrayé une partie des frais juridiques du demandeur.
- Le ministère des Anciens combattants du Canada avait avisé le bureau plusieurs fois que ce dernier conservait des deniers de pension d'environ 85 000 de dollars pour une certaine succession. Le bureau avait répondu au premier avis en disant que le dossier était déjà clos et que cela ne servirait à rien de réouvrir le dossier pour recevoir les fonds. Après une année d'objection de la part d'Anciens combattants du Canada, le bureau finit par accepter les fonds et les versa à un bénéficiaire de la succession.

Nous avons recommandé que l'on adopte une procédure permettant de s'assurer que les avoirs des clients soient identifiés et recueillis en temps voulu et de manière complète.

GESTION DES BIENS IMMOBILIERS

Le bureau a la responsabilité d'environ 800 biens immobiliers d'une valeur d'environ 80 millions de dollars. La plupart de ces biens sont des habitations, le reste correspondant à d'autres types de biens immobiliers tels que des terrains vagues, des fermes et des chalets.

Le bureau ne s'assure pas que les propriétés des clients soient inspectées ou entretenues régulièrement. Dans le cas des biens immobiliers locatifs, il n'y avait aucun arrangement pour que quelqu'un aille sur les lieux recueillir le loyer chaque mois ou pour appliquer des hausses annuelles de loyer.

Par exemple :

- Le bureau n'a pas entretenu la maison d'un client même pour se conformer aux normes minimales d'une municipalité. En juin 1988, la municipalité a émis un avis de propriété foncière défectueuse, énumérant 22 éléments à réparer. Malgré l'envoi répété d'avis de la part de la municipalité, le bureau n'a pas redressé les lacunes. Ensuite, en novembre 1989, le bureau a facturé le client 600 dollars de pénalité et frais juridiques après avoir plaidé coupable d'avoir désobéi les ordonnances de la municipalité.
- Le bureau n'a pas fait entretenir la pelouse et la haie de la propriété résidentielle d'un client, même après qu'un voisin se soit plaint de l'état inesthétique de cette propriété. Par conséquent, la municipalité a facturé 300 dollars pour avoir effectué une partie des travaux d'entretien que le bureau avait facturés au client.
- Le bureau n'a envoyé personne à l'immeuble d'un client pour percevoir les loyers

pendant de nombreux mois. Par la suite, le bureau a dû radier quelque 20 000 dollars représentant 18 mois d'arriérés de loyer dus au client.

Nous avons recommandé que le bureau envisage d'engager une entreprise de gestion professionnelle des biens immobiliers. Les honoraires de cet entrepreneur seraient facturables aux clients.

VENTE DES EFFETS DES CLIENTS

3.15

Le bureau retient les services d'encanteurs pour liquider les effets des clients tels que les meubles, les appareils ménagers, les peintures et autres articles du ménage. Environ 200 ventes aux enchères ont lieu chaque année.

Les encanteurs prennent possession des articles devant être mis aux enchères et, après l'encan, ils remettent au bureau un chèque pour le revenu net de l'encan, avec un état de compte. L'état comptable précise les articles vendus, le montant reçu pour chaque article et le montant de la commission de l'encanteur, des frais de camionnage et de décharge au dépotoir.

Nous avons conclu que le bureau ne surveillait pas adéquatement les activités des encanteurs :

- Les encanteurs n'étaient pas choisis de manière concurrentielle par le bureau. Le bureau n'avait pas dressé la liste des encanteurs avec lesquels il avait fait affaires au fil des années, ni un registre précisant le nombre et la valeur des transactions effectués avec chaque encanteur. Le personnel nous a exprimé ses inquiétudes concernant des frais excessifs imposés par certains des encanteurs utilisés. Par exemple, dans un certain cas, un enquêteur du bureau avait évalué à 15 000 dollars la valeur des effets d'un client. La vente aux enchères n'a produit que 3 000 dollars, mais après déduction de la commission de l'encanteur et les frais de camionnage, le client a reçu seulement 700 dollars.
- Dans un autre cas, le revenu d'une vente aux enchères était d'environ 2 000 dollars, mais le client n'avait rien reçu. En fait, on a envoyé au client une facture d'environ 400 dollars pour couvrir un déficit dû à la commission de l'encanteur et aux frais de camionnage. La haute direction du bureau a mis en doute les deux cas. Cependant, il n'existait aucun document justificatif aux dossiers pour expliquer pourquoi le bureau était satisfait du rendement des encanteurs.
- Le personnel du bureau n'assistait que rarement aux ventes aux enchères.
- On ne faisait aucune comparaison entre les rapports des encanteurs et les listes des avoirs des clients pour s'assurer que tous les articles vendables étaient soit vendus soit retournés au bureau.
- Le bureau ne s'est pas assuré que les recettes des ventes étaient soumises promptement par les encanteurs. Au mois de janvier 1992, il y avait environ 150 comptes pour lesquels le bureau n'avait reçu aucun paiement des encanteurs. Quinze de ces comptes étaient vieux de plus de six mois. L'un de ces comptes était en souffrance depuis plus de deux ans.

Nous avons recommandé que l'on resserre le contrôle des ventes aux enchères.

ADMINISTRATION DE LA FIDUCIE

SERVICES À LA CLIENTÈLE

Le service à la clientèle est un élément important des fonctions du bureau, d'autant plus que bon nombre des clients sont malades ou incapacités.

Fournir des services adéquats aux clients revient à communiquer avec eux de manière efficace, à répondre à leurs besoins financiers, à réagir promptement à leurs problèmes et à prendre des décisions raisonnables en ce qui concerne leur argent. Nous avons eu des inquiétudes concernant ces domaines. Par exemple :

- Le bureau ne fait aucune distinction entre les clients qui ont besoin continuellement de beaucoup d'attention et ceux qui n'ont besoin que d'une attention relativement

limitée. Le personnel de la Division de l'administration de la fiducie a admis qu'il existait certains dossiers que personne n'avait examinés depuis de nombreuses années.

Les membres du personnel d'administration de la fiducie n'ont jamais rencontré la plupart de leurs clients. Les membres du personnel ont convenu que des rencontres personnelles leur permettraient de mieux évaluer les besoins des clients, mais ils ont précisé qu'ils n'avaient pas le temps de rencontrer les clients. La plupart des contacts avec les clients se faisaient par correspondance ou par téléphone.

- Nous nous sommes interrogés sur la question de savoir comment le bureau s'assurait que l'on comblait de manière adéquate les besoins financiers des clients. Il manquait aux dossiers les informations montrant comment le bureau avait déterminé le montant d'allocations mensuelles versées aux clients pour satisfaire à leurs besoins d'alimentation, de transport ou autres.

  Dans un cas particulier, on avait coupé le versement d'allocations mensuelles du client de 900 dollars par mois à 400 dollars par mois. Il n'y avait au dossier aucune explication pour savoir pourquoi le paiement avait été coupé, ni une analyse quelconque précisant la méthode de calcul des montants. Le client s'était plaint à un avocat qu'il n'y avait pas d'argent à sa disposition et qu'il était obligé de faire appel à des tiers même pour son alimentation quotidienne.

- La procédure du bureau était inadéquate pour s'assurer que l'on règle promptement les problèmes des clients et ce, même lorsque les problèmes avaient été identifiés par les enquêteurs du bureau lui-même.

  Il n'y avait pas d'examen régulier des dossiers pour se tenir au courant de l'évolution des circonstances et pour s'assurer que l'on s'occupe des problèmes des clients. Le personnel d'administration de la fiducie n'examinait en général un dossier qu'en réponse à une question ou à un événement sur lesquels on avait attiré son attention. Nous avons noté des problèmes non résolus auxquels on aurait dû consacrer une attention immédiate :

  - En 1989, un enquêteur avait signalé que le chauffage central de la maison d'un client ne fonctionnait pas et que la maison avait besoin de réparations considérables. Au moment de notre vérification, aucune intervention correctrice n'avait eu lieu.

    De plus, l'enquêteur avait aussi suggéré que l'on devait attirer l'attention des autorités d'hygiène publique. Or, rien n'avait été fait jusqu'au moment où nous avons attiré l'attention du bureau sur ce point.

  - On avait facturé un client 6 000 dollars par mois depuis novembre 1991 parce qu'il vivait dans un foyer privé de soins infirmiers. Environ 4 500 dollars de cette somme devaient défrayer le service à plein temps d'une infirmière engagée par l'entremise d'une agence. Cette personne surveillait le client pour apparemment l'empêcher de fumer à l'excès et de se comporter de manière agressive. En vertu de cet arrangement, l'avoir global du client, d'environ 100 000 dollars était en train de s'épuiser rapidement.

    Dès le début, le bureau s'était rendu compte qu'il fallait trouver rapidement un autre arrangement pour ce client. Cependant, au moment de notre vérification, le bureau n'avait fait qu'une tentative limitée pour trouver un hébergement de rechange pour le client.

- La procédure du bureau pour s'assurer que les clients reçoivent des biens et des services à prix raisonnables était inadéquate. Voici quelques exemples :

  - Dans de nombreux cas, le bureau ne choisissait pas les biens ou services pour les clients par des moyens concurrentiels. Par exemple, depuis 1988, toutes les maisons des clients ont été vendues par l'entremise d'une société de courtage

immobilier qui n'avait pas été choisie de manière concurrentielle. Au cours de cette période, l'agent immobilier choisi avait reçu environ un million de dollars de commission sur la vente de plus de 200 propriétés immobilières des clients. S'il avait fait appel à un processus de sélection compétitif, le bureau aurait pu obtenir un taux de commission plus favorable, ce qui aurait permis aux clients de recevoir un montant net plus élevé lors de la vente de leurs maisons.

- Dans de nombreux cas, le bureau ne vérifiait pas le caractère légitime et précis de la facturation des comptes-clients. Par exemple, il y avait des erreurs dans la facturation des foyers de soins infirmiers que le bureau n'avait jamais remarquées. Dans un certain cas, un paiement de 1 000 dollars n'a pas été crédité au compte du client. Le bureau a contacté le foyer et celui-ci a admis avoir fait une erreur.

3.15

Nous avons recommandé que le bureau réexamine ses méthodes actuelles afin d'améliorer le service à la clientèle.

FERMETURE DES COMPTES DES CLIENTS FIDUCIAIRES

Le personnel de cette division compte environ 15 personnes qui traitent quelque 1 800 comptes par année. Environ 3 000 comptes-clients sont actuellement en attente de fermeture par la division.

La nécessité de fermer le compte d'un client se produit lorsque l'autorité du Curateur public prend fin soit parce que le client est jugé légalement compétent pour s'occuper de ses propres affaires, soit parce que quelqu'un d'autre est nommé pour gérer les affaires financières du client, soit parce que le client est décédé.

AVOIRS DES CLIENTS

En 1988, nous avions signalé que le bureau mettait trop longtemps pour répartir les avoirs des clients aux personnes légalement en droit de les recevoir. Nous avons remarqué qu'au moment de notre vérification de 1992, ces retards s'étaient accentués encore.

Nous avions mentionné en 1988 que la Division des fermetures avait environ 500 dossiers sur lesquels la juridiction du bureau ne s'étendait plus depuis plus d'un an. À cette époque, ces dossiers représentaient 30 pour cent de tous les dossiers en attente de fermeture. Ces chiffres avaient augmenté considérablement depuis lors, passant au moment de notre vérification à plus de 1 500 dossiers, soit plus de 50 pour cent de tous les dossiers en attente de fermeture. Rien qu'en 1991, le nombre de dossiers devant être traités par la division avait augmenté de 600 cas de plus que le nombre de dossiers fermés.

Le bureau accorde la priorité aux cas de libération plutôt qu'aux dossiers de clients décédés. Cependant, il y avait des arriérés importants même pour les cas de libération. Par exemple :

- Un client avait été déclaré compétent pour gérer ses propres affaires en 1988. Toutefois, même après une période de plus de trois ans, des biens se chiffrant à environ 10 000 dollars au total n'avaient jamais été retournés au client. Lorsque nous avons posé à la Division des fermetures des questions concernant ce cas, on nous a dit que la division avait oublié ce client. À notre demande, la division a examiné ce cas et a déclaré qu'elle ne pourrait pas retourner facilement les avoirs maintenant parce qu'on ne savait pas où était le client.
- Un client a été libéré en mars 1988, auquel moment il a signé un formulaire pour recevoir un solde en espèces de 3 000 dollars. L'argent n'a jamais été envoyé au client. Le bureau ne sait plus où se trouve le client.

DOSSIERS DES CLIENTS

La Division des fermetures mettait souvent trop longtemps pour localiser des dossiers que nous avions demandés et, dans certains cas, ne pouvait même plus retrouver les dossiers. Ce problème a également été signalé en 1989 par la Direction des services

de vérification du ministère du Procureur général.

Le personnel du bureau a admis que les dossiers de fermeture égarés constituent un problème majeur. L'un des membres du personnel nous a déclaré que le personnel de la division passait le tiers de son temps à essayer de retrouver des dossiers.

D'autres divisions du bureau utilisaient un système informatique de suivi et d'entreposage des dossiers. On devrait envisager un tel système pour la Division des fermetures.

COMMUNICATION AVEC LES HÉRITIERS

Nous avons trouvé de nombreux cas où l'effort déployé pour contacter les héritiers suite au décès d'un client avait été inadéquat. Nous avons noté ce qui suit :

- On connaissait les héritiers, mais il n'y avait des tentatives pour communiquer avec eux. Il y avait une absence de suivi de la correspondance lorsqu'on ne recevait pas de réponse ou lorsque les lettres étaient retournées non livrées.

  Par exemple, un client dont la succession était évaluée à environ 180 000 dollars en 1992 était décédé en 1986. Plus de cinq ans plus tard, ce compte était toujours en attente de fermeture. Le bureau avait essayé de contacter un seulement des huit parents que l'on avait identifiés. Il n'y avait pas de suivi même pour contacter cet héritier-là après qu'une lettre de 1987 ait été retournée non livrée.
- Un client ayant une succession évaluée à 135 000 dollars est décédé en 1987. D'après le dossier du client, le décédé avait une soeur et des petits-enfants. Cependant, il n'y avait aucune preuve que le bureau avait essayé de les contacter.
- Les efforts visant à contacter les héritiers étaient souvent entravés par le fait que le bureau n'avait pas fait de recherche exhaustive pour retrouver les testaments des clients, de leur vivant. Par ailleurs, dans certains cas, le bureau avait obtenu des testaments, mais il les avait perdus.

Nous avons recommandé que le bureau augmente ses efforts pour communiquer avec les héritiers.

ADMINISTRATION DES SUCCESSIONS

Les successions sont administrées par trois agents de succession de la Direction de l'Administration des successions, avec le soutien de trois avocats. La division a quelque 4 000 clients avec des avoirs évalués à environ 75 millions de dollars. Ces clients sont essentiellement les successions de personnes décédées sans testament et dont aucun parent ne réside en Ontario.

LOCALISATION DES HÉRITIERS

Le bureau n'avait pas de procédure de recherche exhaustive des héritiers. Par conséquent, dans de nombreux cas, on omet d'utiliser de nombreuses méthodes essentielles permettant de localiser les héritiers. Tout particulièrement, nous avons noté que le bureau faisait appel de manière assez aléatoire à certains experts, tels que les généalogues, pour rechercher les membres de famille. C'est la succession et non le bureau qui défraie les honoraires de ces experts. En omettant de chercher les héritiers, le bureau risque de se trouver en conflit d'intérêts puisque les avoirs d'une succession deviennent payables à la province 10 années après la date de décès. Au cours des 20 dernières années, le bureau a versé à la province quelque 18 millions de dollars à même les successions non réparties.

À titre d'illustration :

- Le bureau n'avait identifié aucun héritier pour une certaine succession valant 600 000 dollars, que le bureau administrait depuis 1990. Bien qu'il s'agissait d'une succession importante, le bureau n'avait pas utilisé les services d'un expert en recherches familiales.
- Le bureau administrait une succession d'une valeur d'environ 270 000 dollars depuis 1982. Le bureau avait aussi géré la succession entre 1974 et 1981 lorsque le client était encore en vie. Bien que le

bureau ait été impliqué avec le client pendant plus de 15 ans, il n'y avait au dossier aucune preuve de tentatives de localiser des héritiers éventuels. La conjointe du décédé qui était aussi cliente du bureau, avait déclaré en 1976 que le décédé avait un enfant. Cependant, il n'y avait aucune preuve que le bureau ait jamais enquêté sur la possibilité d'un enfant ou petit-enfant survivant.

- Une succession valant environ 120 000 dollars était gérée par le bureau depuis 1982. En 1989, le bureau avait engagé un expert en recherches familiales pour retrouver les héritiers éventuels. Après avoir cherché les parents en question, l'expert avait précisé que les parents les plus proches étaient probablement des cousins germains, en nombre indéterminé. Le bureau n'a fait réaliser aucune enquête supplémentaire pour localiser ou identifier des cousins germains survivants.

Nous avons recommandé que le bureau élabore une politique exigeant des efforts cohérents afin de retrouver les héritiers.

3.15

ÉVOLUTION POSITIVE

NOUVEAU SYSTÈME D'ORDINATEUR

En mai 1991, le bureau a mis en oeuvre un nouveau système informatique permettant l'accès instantané aux données actuelles et historiques des clients. Le personnel du bureau peut maintenant prendre des décisions plus éclairées sur les affaires des clients. Le système informatique antérieur n'émettait la plupart des rapports que sur une base mensuelle.

PLACEMENTS DES CLIENTS EN VALEURS MOBILIÈRES

Au 31 mars 1992, les actions détenues par les clients se chiffraient à environ 16 millions de dollars. Dans le passé, il n'y avait pas d'examen professionnel des portefeuilles de valeurs mobilières des clients. Une société de courtage en valeurs mobilières réexamine maintenant régulièrement tous les placements en valeurs mobilières des clients. Engagée en 1991, cette société recommande les actions à retenir et celles qu'il convient de vendre. Grâce à cet arrangement, on devrait pouvoir s'assurer d'une meilleure gestion des placements des clients.

RÉPONSE

Le Curateur public a répondu à notre rapport le 18 septembre :

Quelques observations générales :

- *Les lacunes notées se sont produites sur cinq à huit ans. Elles ne se sont pas toutes produites au cours d'une seule année. Pendant cette période, nous avons probablement ouvert 2 500 dossiers nouveaux et fermé un nombre similaire chaque année. Nous avons un répertoire constant de 21 000 dossiers.*
- *Ce bureau porte un énorme fardeau de travail qui a augmenté encore au cours des cinq dernières années.*
- *Ce bureau a effectué plusieurs vérifications et examens spéciaux depuis 1988 afin d'identifier les arriérés et de les éliminer.*
- *Ce bureau a dû entreprendre une série de projets spéciaux au cours des cinq dernières années, qui ont réduit encore notre ressource. Ces projets venaient s'ajouter à notre charge de travail quotidienne. Par exemple, la définition, la mise en appel d'offres, l'adjudication des contrats,*

la conception, la construction, la formation et la mise en oeuvre relatifs au projet du système d'ordinateur a été un super projet continu de deux ans, exécuté en sus de la charge de travail quotidienne de ce bureau tout au long des années 1989 et 1990. C'est ce projet, plus que tout autre, qui nous a longuement détournés de nos devoirs normaux.

- *Ce bureau a défrayé toutes ses dépenses au cours des cinq dernières années et il a transféré 81 millions de dollars au Fonds du revenu consolidé.*
- *Nos clients ont besoin de services spéciaux, avec une forte composante de «travail social».*
- *Ce bureau est sous le coup de contraintes et de gels d'emploi annuels depuis 1988.*
- *Nous avons accordé une priorité spéciale à nos clients les plus nécessiteux, en mettant sur pied notre Division des prestations familiales. Il s'agit là de quatre employés concentrés pour aider 700 de nos clients les plus nécessiteux.*
- *Afin de servir nos clients, nous avons un système d'établissement des priorités. Des dossiers nouveaux se voient accorder la plus haute priorité. Le personnel de la fiducie détermine les priorités sur une base journalière.*

GÉNÉRALITÉS

IDENTIFICATION ET COLLECTE DES AVOIRS DES CLIENTS

Recommandation : *On devrait utiliser deux enquêteurs en tout temps pour éviter le vol ou les allégations de vol.*

- *Il s'agit là d'une recommandation tout à fait naturelle. Il n'y a pas eu de vol ou d'allégation de vol. Cette recommandation aurait pour résultat de doubler la facturation des clients. Généralement, nos enquêteurs rentrent chez le client avec des membres de leur famille, le propriétaire, etc. Nos enquêtes ont souvent lieu bien après que d'autres personnes aient eu accès à la maison de notre client.*

Recommandation : *Identifier et collecter les avoirs des clients en temps voulu et de manière complète.*

- *Nous sommes d'accord. Nous avons mis sur pied un programme de vérification interne à plein temps pour surveiller ce volet.*

GESTION DES BIENS IMMOBILIERS

Recommandation : *Faire appel à une entreprise professionnelle de gestion des biens immobiliers afin de gérer les propriétés des clients.*

- *Nous sommes d'accord. Nous préparons l'appel d'offres. Ceci entrainera des coûts pour les clients.*

Si l'on tient compte du fait que les 800 propriétés de nos clients se trouvent partout en Ontario, on comprend plus facilement pourquoi ces propriétés ne font pas l'objet d'inspections ou d'entretien réguliers. Nous inspectons le bien immobilier au départ et nous élaborons un plan de gestion pour celui-ci. Souvent, nos clients ont des biens (par exemple une maison ou une ferme) mais ils n'ont pas l'argent pour réparer ou entretenir leurs propriétés. Le Curateur public ne dispose pas de fonds pour entretenir ou réparer les propriétés pour eux. Si la propriété doit être conservée, on peut obtenir des fonds par l'entremise d'une hypothèque, mais le client ne peut généralement pas payer l'hypothèque. La seule option possible ici est une hypothèque inverse, qui est très difficile et qui prend beaucoup de temps à préparer. Les hypothèques inverses sont généralement disponibles pour cinq ans seulement, devant être remboursées intégralement après cette période, ce que notre client ne pourra pas faire à ce moment-là.

Notre client est parfois le propriétaire conjoint d'un immeuble et il faudrait alors obtenir le consentement et l'apport de quelqu'un d'autre pour réparer ou entretenir l'immeuble, ce qui n'est pas toujours possible. Connaître l'immeuble et savoir qu'il a besoin d'être réparé ne sont que les premiers pas d'un processus complexe et coûteux que la plupart de nos clients risquent de ne pas pouvoir se permettre.

Lorsque nous savons qu'il y a des locataires, ce bureau devrait établir ce poste comme un compte à recevoir et percevoir les loyers sans question. Chercher à obtenir des hausses annuelles risque d'être difficile parce que les locataires sont souvent apparentés au client.

Nous avons décidé d'utiliser des appels d'offres pour obtenir des fournisseurs extérieurs pour la gestion des immeubles des clients. Les réparations intérieures et extérieures, l'entretien, le soin des pelouses, la perception des loyers, la préparation pour l'hiver, etc. peuvent tous être exécutés, partout dans la province, par des gérants immobiliers professionnels dont les honoraires et frais peuvent être facturés directement à chaque succession ou aux avoirs de chaque fiducie. Cela comportera un fardeau supplémentaire important pour chaque propriétaire immobilier et risque d'entraîner une réduction des honoraires de gestion que nous facturons au client. Ce processus sera achevé dès cette année.

3.15

VENTE DES EFFETS DES CLIENTS

Recommandation : *Instaurer un contrôle plus serré des ventes aux enchères.*

- *Cela a été réexaminé en 1990. La chose est souhaitable mais difficile. Les gérants immobiliers pourront peut-être le faire.*

Les écarts entre l'évaluation faite par nos enquêteurs pour la valeur du contenu d'une maison, d'une part et les recettes nettes provenant de la vente aux enchères, d'autre part, sont susceptibles de plusieurs explications.

- *Nos enquêteurs ne sont pas des évaluateurs professionnels et n'évaluent le contenu «qu'à peu près».*
- *Tous les biens énumérés par notre enquêteur au moment où il fait l'inventaire ne finissent pas par être vendus aux enchères. Certains biens accompagnent peut-être le propriétaire à une maison de soins infirmiers, ou ils ont été inclus dans un testament et entreposés.*
- *Les coûts de nettoyage des biens immobiliers de nos clients sont importants et comprennent souvent les frais de camionnage ou de «dépotoir» ou des frais spéciaux pour les substances portant atteinte à l'environnement. Ces frais, avec les frais de l'encanteur mentionnés ci-dessus, sont déduits des recettes de la vente aux enchères.*

ADMINISTRATION DE LA FIDUCIE

SERVICES À LA CLIENTÈLE

Recommandation : *Classer les clients selon le niveau d'attention qu'il faut leur consacrer.*

- *On fait déjà cela avec tous les nouveaux dossiers, qui ont la priorité. Nous le faisons aussi sur une base quotidienne. Une meilleure surveillance des dossiers pourrait améliorer cet aspect. Un contact avec les clients partout dans la province ne peut se faire que par l'entremise de bureaux locaux. Les clients de la FBA ont déjà été séparés.*

Recommandation : *Améliorer le service à la clientèle.*

- *Nous aimerions bien le faire. Nous devons trouver la juste moyenne entre la gestion des deniers/avoirs et le rôle de travailleur social. Cet aspect est difficile. De toute évidence, il faut des ressources supplémentaires.*

FERMETURE DES COMPTES DES CLIENTS FIDUCIAIRES

AVOIRS ET DOSSIERS DES CLIENTS

Recommendation : *Éliminer les retards à la Division des fermetures.*

- *Nous sommes d'accord. Nous avons entrepris deux grandes réorganisations afin de régler le problème. Il nous faut du personnel spécialisé supplémentaire.*

COMMUNICATION AVEC LES HÉRITIERS

Recommandation : *Amplifier les efforts visant à communiquer avec les héritiers.*

- *Nous sommes d'accord. C'est une fonction qui demande beaucoup de temps et, chose curieuse, les héritiers ne se présentent pas volontiers d'eux-mêmes. Nous avons encouragé le personnel à le faire dans le passé. Nous pourrions y parvenir grâce à notre plan visant à faire appel, en général, à des fournisseurs extérieurs pour la recherche des héritiers.*

ADMINISTRATION DES SUCCESSIONS

LOCALISATION DES HÉRITIERS

Recommandation : *La Division de l'administration des successions doit faire de plus grands efforts pour retrouver les héritiers.*

- *Nous sommes d'accord. Cet effort sera effectué par des fournisseurs pris sous contrat, étant ensuite facturé à la succession. Nous avons distribué 55 pour cent de toutes les successions de la Couronne au cours de l'année dernière. Il s'agit là d'une augmentation importante.*

Ce bureau n'a aucune obligation légale de faire des recherches poussées pour retrouver les héritiers dans le cas des dossiers «de la Couronne». Lorsqu'on leur demande conseils et orientation, les tribunaux ne jugeront pas qu'une succession ait «échu» à la Couronne. D'autres curateurs publics interrogés partout au Canada ont signalé qu'ils n'étaient que très peu ou pas du tout actifs lorsqu'il s'agissait de chercher les héritiers. Lorsqu'on cède les successions à des «chercheurs d'héritiers», ces derniers demandent et obtiennent souvent 30-50 pour cent de la succession. La recherche d'héritiers exige énormément de temps et d'argent. Nous n'avons pas le personnel nécessaire pour cette activité.

Néanmoins, on a décidé de céder cette activité sous contrat à des cabinets juridiques privés, moyennant une facturation directe à la succession. Ces cabinets retiendront les services de généalogues, placeront les annonces dans les journaux et communiqueront avec les consulats étrangers pour essayer d'agir dans ce domaine. Pour la plupart des dossiers, cela ne produira pas de preuves détaillées et probantes quant aux héritiers, mais cela servira à démontrer qu'il y a eu de l'activité et à éliminer la perception d'un conflit d'intérêts potentiel de ce bureau en administrant les dossiers qui finissent par échoir à la Couronne. L'adjudication de ces travaux se fera par appel d'offres et devrait être achevée cet automne, entraînant très probablement des frais considérables pour chaque succession.

Nous avons examiné et corrigé tous les dossiers mentionnés. Le fait que nous avons manqué de nous occuper des détails est dû à la surveillance, à la charge de travail et à la sous-dotation ainsi qu'au fait que l'attention de notre bureau a été consacrée pendant deux ans au nouveau système informatique.

Les lacunes se sont produites au cours d'une longue période. Dans le meilleur des mondes, ces problèmes ne se produiraient pas. Les modifications précisées ci-dessus devraient soulager notre charge de travail et améliorer le service.

ÉVOLUTION POSITIVE

Vous avez dans votre rapport deux évolutions positives importantes. À notre avis, les améliorations sont beaucoup plus nombreuses et comprennent les perfectionnements suivants, déjà mentionnés auparavant :

- *mise en oeuvre du système d'allocation en fonction des besoins personnels, pour 7 000 clients du ministère des Services sociaux et communautaires;*
- *la réévaluation complète de l'immobilier;*
- *l'évaluation de toutes les collections de bijoux, de monnaies et de timbres;*
- *nouvel appel d'offres et nouveau contrat pour les services bancaires; et*
- *mise en oeuvre de la politique et des procédures pour la TPS (65 000 chèques par an).*

3.15

Pour être juste envers notre personnel et notre clientèle, le bureau aura besoin de personnel supplémentaire.

MINISTÈRE DU REVENU :

Impôt-santé des employeurs

L'impôt-santé des employeurs (ISE) a été adopté pour remplacer le système d'assurance-maladie à base de cotisations du Régime d'assurance-maladie de l'Ontario (OHIP), par un système d'imposition à même les feuilles de paye des employeurs. Quelque 370 000 comptes-employeurs actifs étaient administrés par un personnel de 132 employés moyennant un coût de 10,6 millions de dollars au cours de l'année financière 1991/1992. Les recettes d'ISE pour l'année financière 1991/1992 se chiffraient à 2,65 milliards de dollars.

Nous avons évalué les systèmes et procédures du ministère du Revenu servant à percevoir la totalité de l'impôt-santé des employeurs (ISE) que la province est en droit de recevoir.

Nous avons fait nos constatations après avoir examiné le maintien du rôle d'imposition, le respect des lois fiscales et les activités de traitement des paiements à l'administration centrale de la Direction de l'Impôt-santé des employeurs ainsi qu'aux trois plus gros de ses six bureaux régionaux. Pris globalement, ces trois bureaux régionaux gèrent plus de deux tiers de tous les comptes d'ISE.

CONCLUSIONS

On avait accordé au ministère environ neuf mois pour élaborer et mettre en oeuvre le programme correspondant à l'impôt-santé des employeurs. On comprend bien que l'accent ait été mis au départ sur la mise en place des systèmes et procédures de base permettant de recueillir ce nouvel impôt. Bien que l'effort du ministère pour mettre en place ces systèmes et procédures à temps et dans les limites du budget prévu ait été couronné de succès, les contrôles visant à s'assurer que le ministère percevait tout l'impôt auquel il avait droit étaient moins que satisfaisants.

- Des systèmes et procédures efficaces étaient en place pour s'assurer que toutes les remises d'argent par les employeurs étaient enregistrées et déposées promptement.
- Le ministère ne vérifiait pas les feuilles de paye des employeurs pour s'assurer de l'exactitude de l'ISE remis. Le ministère estimait que la perte de recettes due, d'une part, à la sous-déclaration des feuilles de paye et d'autre part au fait que certains employeurs ne figuraient pas sur le rôle d'imposition, se chiffrait à environ 140 millions de dollars par an. On devrait poursuivre plusieurs options de vérification fiscale.
- Les soldes des comptes-employeurs comportaient des erreurs considérables parce que le système traitait des formulaires de remise incorrectement remplis par les employeurs. Par conséquent, les employeurs recevaient des états incorrects, quelque cinq millions de dollars avaient été incorrectement crédités aux comptes-employeurs, et les efforts de collecte avaient été considérablement retardés.

HISTORIQUE

Vers le milieu de l'année 1989, le Conseil de gestion avait autorisé des dépenses de 47,3 millions de dollars jusqu'à la fin du mois d'avril 1992 pour mettre en oeuvre et exploiter l'impôt-santé des employeurs. Dès cette autorisation, on accordait au ministère neuf mois pour concevoir et mettre en place

un système informatique et le personnel administratif nécessaire pour pouvoir commencer à percevoir l'impôt en janvier 1990. La *Loi sur l'impôt prélevé sur les employeurs relatif aux services de santé* a été adoptée le 19 décembre 1989.

L'impôt-santé des employeurs était opérationnel dès janvier 1990 et le coût sur trois ans jusqu'en avril 1992 s'est chiffré à 44,9 millions de dollars, soit 2,4 millions de dollars de moins que prévu.

3.16

Les recettes provenant des cotisations OHIP avaient été de 1,4 milliard de dollars en 1989/1990, tandis que les recettes d'impôt-santé des employeurs (ISE) se sont chiffrées à 2,66 milliards de dollars en 1990/1991 et 2,65 milliards de dollars en 1991/1992.

Il y a neuf taux d'impôt progressifs, le taux le plus bas de 0,98 pour cent s'appliquant aux employeurs dont la feuille de paye totale annuelle était de 200 000 dollars ou moins. Le taux le plus élevé, de 1,95 pour cent, s'applique aux employeurs dont la feuille de paye totale annuelle dépasse 400 000 dollars.

370 000 comptes-employeurs actifs figurent actuellement sur le rôle d'imposition. La Loi exige que les 33 000 employeurs dont la feuille de paye dépasse 400 000 dollars remettent des versements d'impôt mensuels, tandis que les 337 000 employeurs restants font des versements trimestriels.

L'impôt-santé des employeurs est administré par un personnel de 102 employés réparti sur six bureaux régionaux et 30 employés supplémentaires à l'administration centrale de la Direction à Oshawa. Tous les comptes-employeurs sont administrés régionalement par des administrateurs du rôle d'imposition et des spécialistes du recouvrement. L'administration centrale traite les remises d'argent et les déclarations annuelles. De plus, l'administration centrale fournit aux bureaux régionaux un soutien administratif, de systèmes et législatif.

COMMENTAIRE

DÉPÔT DES REMISES DES EMPLOYEURS

Tous les versements d'impôt et déclarations de remise des employeurs sont traités par le Centre des données fiscales du ministère. Les employeurs peuvent remettre les paiements par le courrier, les faire livrer personnellement à un bureau régional ou à l'administration centrale, faire déduire l'impôt par des agences [illegible]n de la feuille de paye et le remettre a[illegible]stère, ou payer l'impôt à leur banque afin que cette dernière l'envoie au ministère.

Ayant examiné le traitement des remises d'argent par le Centre, nous avons constaté que :

- dans toute la mesure du possible, les paiements d'impôt étaient entrés dans le système au moyen d'une lecture optique permettant d'atteindre une plus grande efficacité;
- une séparation des tâches avait été adoptée pour séparer les activités relatives au traitement du courrier, à l'entrée des données et au dépôt de l'argent; et
- les recettes étaient déposées quotidiennement à la banque.

De plus, la Direction de l'ISE conciliait quotidiennement tous les dépôts par rapport aux paiements traités par l'ordinateur. Nous avons constaté que des systèmes et procédures satisfaisants étaient en place et fonctionnaient de manière efficace pour s'assurer que toutes les remises d'argent des employeurs étaient enregistrées et déposées promptement.

ENREGISTREMENT DES EMPLOYEURS

Pour constituer le rôle d'impôt initial des employeurs de la province, le ministère avait expédié par la poste des questionnaires aux employeurs susceptibles d'être imposables. Ces employeurs avaient été identifiés à partir

des données de feuille de paye fournies par Revenu Canada au ministère en vertu de l'Accord d'échange entre les gouvernements fédéral et de l'Ontario, mis en place en 1983. Selon sa réponse aux questions, un employeur se voyait alors soit enregistré pour recevoir des états mensuels ou trimestriels exigeant paiement, soit classé non imposable aux fins de cet impôt.

Afin de mettre à jour le rôle des contribuables en y ajoutant de nouveaux employeurs et pour modifier l'enregistrement de ceux qui deviennent inactifs, le ministère traite des données fournies par Revenu Canada 11 fois par an. De plus, de nouveaux employeurs se présentent parfois volontairement au ministère avant que Revenu Canada ne fournisse les données à ce dernier.

En avril 1992, plus de 3 200 questionnaires étaient restés sans réponse de la part des employeurs. Notre examen des questionnaires en souffrance dans trois des six bureaux régionaux a révélé que ces questionnaires ne faisaient pas l'objet d'un suivi en temps utile. Dans deux bureaux régionaux, 1 200 questionnaires étaient en souffrance depuis plus de 90 jours. Un bureau régional avait 99 sur 365 questionnaires, soit 25 pour cent, en souffrance depuis plus de sept mois, tandis que l'autre avait 530 sur 833, soit 64 pour cent, en souffrance depuis plus de 11 mois.

Le troisième bureau incitait les employeurs qui ne répondaient pas aux questionnaires de le faire en les enregistrant automatiquement et en leur envoyant des états exigeant paiement. L'employeur devait alors contacter le bureau régional pour modifier son statut d'employeur, si nécessaire. Ce bureau estimait qu'environ 40 pour cent des employeurs ayant ignoré toutes les prises de contact antérieures du ministère auraient dû payer l'impôt. En supposant que ces résultats sont représentatifs, quelque 1 300 employeurs supplémentaires sont actifs et devraient être enregistrés et payer l'ISE. Cela exclut tout employeur ayant également manqué de se faire enregistrer par Revenu Canada.

VÉRIFICATION DES EMPLOYEURS

Afin de s'assurer que les employeurs enregistrés paient tous les impôts dus, il faut des vérifications pour s'assurer de l'exactitude des feuilles de paye déclarées.

Dans sa soumission d'origine en 1989 au Conseil de gestion, le ministère avait demandé 66 vérificateurs et cinq directeurs de vérification pour couvrir chaque année 2,5 pour cent du rôle d'imposition. Le ministère jugeait que les efforts de vérification d'autres programmes d'impôts permettraient d'étendre la portée annuelle des vérifications à 3,5 pour cent. Cependant, les ressources de vérification demandées n'ont pas été autorisées.

En 1991/1992, la province du Manitoba, avec un impôt similaire sur la feuille de paye, payable par les employeurs ayant des feuilles de paye supérieures à 600 000 dollars, a recouvré 4,2 millions de dollars, soit 2,2 pour cent des recettes d'impôt, basé sur une couverture de vérification de 35 pour cent.

Si une couverture de 3,5 pour cent seulement était réalisée en Ontario pour les employeurs dont la feuille de paye dépasse 600 000 dollars par an, cet effort exigerait seulement sept vérificateurs, moyennant un coût annuel de 400 000 dollars. On pourrait ainsi recouvrer environ cinq millions de dollars.

Toutefois, les vérifications du ministère devraient également inclure les contribuables plus petits. Le degré de conformité volontaire est fonction directe de la perception par le contribuable de sa probabilité de vérification. En fait, basé sur l'expérience accumulée par Revenu Canada en matière de vérification des feuilles de paye pour employeurs tant enregistrés que non-enregistrés, le ministère estime que les feuilles de paye sont sous-déclarées, en moyenne, de cinq pour cent, ce qui signifie une perte de recettes d'ISE d'environ 140 millions de dollars par an.

On devrait envisager plusieurs options afin d'obtenir une couverture de vérification

efficace tout en minimisant le fardeau placé sur les épaules des employeurs. Ces options comprennent :

- coordonner ou combiner les efforts de vérification avec ceux d'autres Directions d'impôt tel que l'impôt sur les ventes au détail ou l'impôt des compagnies. L'ISE étant moins complexe, une certaine coordination ou combinaison des travaux de vérification pourrait se faire pour réduire le coût et la fréquence des visites aux employeurs; et
- coordonner les vérifications et partager le résultat et les renseignements avec les sections pertinentes de vérification des feuilles de paye chez Revenu Canada ainsi que la Commission des accidents du travail.

3.16

On nous a informés que le ministère prévoit mettre en place des arrangements pour le partage des informations et que l'on propose des modifications à la loi pour permettre l'échange d'information avec la Commission des accidents du travail.

CORRECTION DES SOLDES DE COMPTE

Le système d'impôt-santé des employeurs émet des états soit mensuels soit trimestriels pour 370 000 comptes, informant les contribuables du montant dû et des frais d'intérêt ou des crédits.

Au mois d'avril 1992, 45 des 120 comptes de notre échantillon de vérification dans trois régions étaient inexacts. Le motif principal de ces erreurs était que le système n'avait pas été conçu pour s'occuper d'employeurs qui inscrivent la rémunération incorrectement sur les formules de déclaration. Un certain nombre de problèmes en découlent.

OBLIGATIONS EXAGÉRÉES DES EMPLOYEURS

Malgré la conception très soignée des formulaires et rappels, plusieurs employeurs ont rempli des cents sur le formulaire de déclaration, bien qu'on leur ait demandé de déclarer uniquement les dollars entiers. Le lecteur optique qui traite les déclarations a enregistré l'ensemble du montant comme étant des dollars. Par conséquent, la rémunération payée par l'employeur a été multipliée par 100, créant ainsi une obligation d'impôt très supérieure à celle qui existait effectivement.

Le solde des comptes à recevoir a augmenté de presque de 900 millions de dollars au cours d'une seule journée en 1992 parce que six employeurs ont fait cette même erreur. Des évaluations de cotisation sont expédiées automatiquement à ces employeurs, exigeant qu'ils paient le solde dû. Nous avons estimé à plus de 2 500 le nombre des comptes ayant ce même problème.

Bien que les plaintes des employeurs au sujet des évaluations incorrectes garantissent que les comptes seront corrigés par la suite, l'envoi d'états de compte incorrects aux contribuables peut saper la crédibilité du ministère ainsi que les efforts visant à encourager la conformité volontaire au système. Nous recommandons à la Direction d'examiner les coûts et bénéfices d'autres vérifications manuelles ou automatisées, concernant la rédaction et le caractère raisonnable des états, avant de mettre à jour les comptes et d'expédier les états d'évaluation.

EXACTITUDE DES CRÉDITS D'INTÉRÊT

Un autre problème s'est produit lorsque l'employeur n'a pas rempli le montant de rémunération sur le formulaire de remise. Le lecteur optique était réglé de manière à interpréter les cases vides comme des zéros. Par conséquent, l'ordinateur a cru que l'employeur avait payé en trop; il a donc calculé et composé l'intérêt sur le crédit, l'imputant mensuellement au compte. Nous avons estimé à environ cinq millions de dollars le montant qui a été par conséquent crédité par erreur aux comptes-employeurs.

Le système a maintenant fait l'objet d'une modification pour calculer une rémunération

suffisant à compenser tout paiement effectué, lorsque le montant de la feuille de paye n'a pas été rempli. Dans ces cas, on ne créditera plus de l'intérêt par erreur. Cependant, les erreurs précédentes n'avaient pas été corrigées au moment où notre vérification a pris fin, en juillet 1992.

PROMPTITUDE DES EFFORTS DE RECOUVREMENT

Les erreurs sur les comptes-employeurs ont aussi retardé considérablement les efforts de recouvrement. Bien que les rapports du ministère indiquaient plus de 265 millions de dollars de comptes en souffrance au mois d'avril 1992, nous avons estimé que, compte tenu des erreurs de traitement, moins de 26 millions de dollars étaient vraiment dus.

Afin de maximiser l'effort de recouvrement, les administrateurs du rôle d'imposition doivent d'abord analyser les comptes pour déterminer les soldes corrects avant de référer les comptes en souffrance à un spécialiste du recouvrement. Or, cette analyse n'était pas toujours minutieuse. En fait, dans un échantillon de 60 comptes jugés en souffrance et référés aux spécialistes de recouvrement de trois bureaux régionaux, 47 seulement devaient effectivement de l'impôt.

Les soldes de compte non recouvrés étaient dus effectivement, en moyenne, depuis 3,5 mois, 5,5 mois et neuf mois respectivement dans les trois bureaux visités. Dans le bureau ayant la période moyenne de comptes en souffrance la plus courte, nous avons noté que trois des 13 administrateurs du rôle d'imposition consacraient leurs efforts à l'analyse et à la correction des soldes de compte de la région. Dans les deux autres bureaux, les administrateurs des rôles d'imposition vérifiaient à temps partiel les soldes de compte. D'autres bureaux pourraient améliorer l'effort de recouvrement en adoptant une approche plus concentrée d'analyse et de correction de compte.

RÉPONSE

Le sous-ministre du Revenu a répondu à notre rapport de vérification le 27 août :

ENREGISTREMENT DES EMPLOYEURS

Tous les questionnaires expédiés par la poste font l'objet d'un suivi. Le système informatique d'ISE produit automatiquement un deuxième questionnaire identique si l'on n'a pas reçu de réponse dans les 30 jours. Si la deuxième demande ne produit pas de réponse au bout de 30 jours supplémentaires, on envoie automatiquement un rappel. Les questionnaires en souffrance sont ensuite transférés aux administrateurs du rôle d'impôt afin qu'ils localisent l'employeur et le contactent par téléphone.

Conformément à la politique de délégation des pouvoirs au sein de la Direction de l'ISE, on encourage les bureaux régionaux à essayer de nouvelles méthodes afin d'améliorer le rapport efficacité-coût. Cet effort a été fait tout particulièrement au début du programme, en 1990 et 1991. Les procédés les plus efficaces seront consolidés dans le cadre d'une politique de la Direction, aux fins de son application généralisée.

VÉRIFICATION DES EMPLOYEURS

Nous ne pensons pas que l'expérience du Manitoba s'applique nécessairement à l'Ontario, mais le ministère est fermement convaincu qu'une fonction de vérification est essentielle si l'on veut protéger l'assiette fiscale. Par conséquent, il cherche de nouveau à obtenir des fonds pour cela, en parallèle avec l'expansion du régime d'impôt-santé aux travailleurs indépendants, annoncée dans le budget de 1992.

Pour divers motifs, dont le fait que les dossiers de paye ne sont normalement pas examinés lors des vérifications concernant l'impôt des sociétés ou la taxe de vente au détail, le ministère ne pense pas qu'une réorientation des ressources de vérification, par prélèvement sur les ressources consacrées aux autres impôts, serait efficace, compte tenu du coût. Cependant, on a fait appel aux vérificateurs de la taxe de vente au détail afin de vérifier les demandes de remboursement d'IST concernant les contrats de construction à prix fixe. Bien que le taux de taxe soit comparativement bas, le ministère ne doute guère qu'une fonction de vérification IST non seulement couvrirait ses propres frais mais permettrait également de réduire, dans une grande mesure, le coût net d'administration de l'impôt.

CORRECTION DES SOLDES DE COMPTE

3.16

Le système actuel comprend des vérifications d'édition automatisées, notamment des tests pour établir qu'il s'agit de niveaux raisonnables. Le rapport d'exception subséquent mène à une intervention manuelle quotidienne. Toutefois, nous réexaminerons ce domaine en vue d'améliorations éventuelles dans le cadre d'une nouvelle conception du système au courant de cette année.

Tous les crédits d'intérêt erronés importants ont été corrigés avant le changement du système vers le milieu de l'année 1991, mais on n'a produit aucun dossier sommaire spécial. Il serait possible, bien qu'onéreux, d'écrire un programme spécial pour extraire les détails des corrections.

Tel qu'indiqué ci-dessus, on encourage la souplesse et l'innovation dans chaque bureau régional. Des projets pilotes ont été entrepris puisqu'il n'existait pas de procédures déjà mises à l'épreuve au début du programme. La Direction évalue le résultat de ces activités et les adopte lorsqu'elle constate que leur rapport efficacité-coût est favorable.

MINISTÈRE DU REVENU :

Opérations d'évaluation foncière

Au cours de l'année financière 1991, le ministère du Revenu a consacré 102 millions de dollars à l'évaluation foncière sur le terrain, afin d'évaluer tous les biens immobiliers dans 839 municipalités locales en Ontario. Ces évaluations foncières définissent l'assiette sur laquelle les municipalités prélèvent les impôts fonciers et d'affaires, qui se sont chiffrés à 3,1 milliards de dollars au cours de l'année civile 1990.

Nous avons eu pour objectifs d'évaluer :

- la suffisance des procédures en place pour s'assurer que les rôles d'évaluation étaient complets et livrés à chaque municipalité particulière en temps voulu, tel qu'exigé par la loi; et
- si les activités d'évaluation se déroulaient de manière efficace compte tenu de leur coût.

Notre vérification a eu lieu à la fois au bureau central du ministère et à cinq des 31 bureaux régionaux d'évaluation (BRE) et 10 sous-bureaux. Au moyen d'un questionnaire, nous avons obtenu des renseignements d'autres BRE et municipalités. Nous avons également interviewé les cadres des municipalités et du secteur immobilier ainsi que de la Commission de révision de l'évaluation foncière, de la Commission des affaires municipales de l'Ontario, de l'Association des agents municipaux, et de l'Association des percepteurs d'impôt municipaux.

CONCLUSIONS

ÉVALUATION COMPLÈTE ET À TEMPS

Les procédures pour livrer les rôles d'évaluation à temps étaient satisfaisantes. Les rôles d'évaluation étaient généralement complets, sauf en ce qui concerne les améliorations apportées aux propriétés et les nouvelles entreprises.

- Les modifications apportées aux propriétés n'étaient pas évaluées en temps voulu pour qu'on puisse les inclure dans les rôles d'évaluation.
- On évaluait pas les nouvelles entreprises assez promptement pour qu'on puisse les inclure dans les rôles d'évaluation. On estime qu'une inclusion plus rapide de ces nouvelles entreprises pourrait générer jusqu'à 75 millions de dollars de revenu annuel d'impôt supplémentaire.

ACTIVITÉS D'ÉVALUATION

Certaines activités d'évaluation, telle que la réévaluation des biens immobiliers selon leur valeur marchande, étaient exécutées de manière satisfaisante.

- Plus de 80 pour cent des études de réévaluation selon la valeur marchande effectuées par les BRE étaient acceptées par les municipalités. Ces évaluations ont pour objet de s'assurer que les propriétés ayant une valeur marchande comparable et qui se trouvent dans une municipalité donnée paient des impôts fonciers similaires.

Par contre, l'efficacité de la fonction de réinspection, compte tenu de son coût, était moins que satisfaisante.

- Lors de leur visite initiale pour réinspecter les propriétés résidentielles, les évaluateurs se sont vus dans l'impossibilité d'entrer dans plus de 55 pour cent des foyers. Il s'agit là d'une bonne partie du temps des évaluateurs, ce qui représente donc une utilisation inefficace de ce temps.
- Selon 80 pour cent environ des évaluateurs interrogés, l'inspection visuelle réalisée en passant en voiture devant la propriété en question n'était pas une méthode de réinspection efficace. Pourtant, 30 pour cent des évaluateurs interrogés continuent à pratiquer cette méthode de réinspection.
- La plupart des BRE n'ont pas adopté des normes de rendement permettant de mesurer la productivité des évaluateurs.

3.17

HISTORIQUE

En 1970, la province a pris en charge des municipalités la responsabilité de l'évaluation foncière, assurée jusque là par les municipalités, à cause de l'incohérence des pratiques d'évaluation et des conflits entre municipalités. L'évaluation sur le terrain doit produire des rôles d'évaluation annuels et supplémentaires pour les municipalités, réévaluer les propriétés selon leur valeur marchande et faire l'énumération pour les élections municipales.

Chaque décembre, le ministère fournit à chaque municipalité un rôle d'évaluation mis à jour précisant la valeur de toutes les propriétés résidentielles, commerciales, industrielles et agricoles de cette municipalité.

Chaque municipalité multiplie la valeur évaluée de chaque propriété ou entreprise par le taux du millième approprié afin de déterminer le montant d'impôt dû pour cette propriété ou affaire. Les taux du millième sont fixés par chaque municipalité pour s'assurer que le revenu découlant des impôts fonciers et d'affaires couvre les besoins de la municipalité, compte tenu de toutes les autres sources de revenu de celle-ci.

En 1990, les municipalités ontariennes ont recueilli 11,6 milliards de dollars en impôts fonciers et des impôts d'affaires se chiffrant à 1,5 milliard de dollars.

Le tableau ci-après présente les effectifs employés ainsi que le nombre de propriétés dont la valeur évaluée a été fournie aux municipalités au cours des quatre dernières années financières.

	Effectifs d'évaluation	Nombre de propriétés (millions)
3,5	1826	3,5
3,6	1766	3,6
1990/91	1800	3,7
1991/92	1777	3,7

L'évaluation sur le terrain se fait par l'intermédiaire de 31 BRE, situés un peu partout dans la province. Chaque BRE est dirigé par un commissaire d'évaluation régionale.

COMMENTAIRE

ÉVALUATION COMPLÈTE ET À TEMPS

LIVRAISON DES RÔLES D'ÉVALUATION

Selon la *Loi sur l'évaluation foncière*, le ministère doit livrer les rôles d'évaluation annuels aux municipalités avant le troisième mardi suivant le premier jour du mois de décembre de l'année en question.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons passé en revue les procédés en vigueur aux cinq BRE que nous avons visités afin de nous assurer que ceux-ci étaient à même de respecter les dates de tombée en décembre. Nous avons également interviewé et interrogé les municipalités pour savoir si elles recevaient leurs rôles d'évaluation avant le délai prévu.

Nous avons pu constater qu'en général les municipalités avaient reçu les rôles d'évaluation dans les délais prévus. D'après nos constatations, c'est dans quelques cas isolés seulement que les rôles d'évaluation n'avaient pas été renvoyés à temps, par exemple lorsque la municipalité avait subi une réévaluation selon la valeur marchande cette année-là.

MODIFICATIONS APPORTÉES AUX PROPRIÉTÉS

Statistique Canada estime que la valeur globale des améliorations apportées aux propriétés en Ontario se chiffrait à 10 milliards de dollars en 1991. Des permis de construction sont nécessaires pour la plupart des rénovations, ajouts ou modifications apportés à une propriété.

Les permis sont émis par les municipalités afin d'assurer la conformité aux normes de sécurité et pour pouvoir surveiller et contrôler les modifications apportées à une propriété. Une copie du permis est envoyée au BRE sur le territoire duquel est située la propriété en question.

La *Loi sur l'évaluation foncière* exige une évaluation de toute modification d'une valeur supérieure à 5 000 dollars (valeur correspondant à un seul permis ou à la totalité des permis nécessaires). Une limite de deux ans s'applique lorsqu'il s'agit de recouvrer des impôts dus lorsqu'une inspection de la propriété entraîne une réévaluation élevée.

Selon notre analyse des fichiers informatiques du ministère sur l'état des inspections immobilières, environ 14 500 permis de construction, d'une valeur globale de 1,5 milliard de dollars, avaient été émis plus de deux ans auparavant.

Pour vérifier si l'on avait réinspecté ces propriétés avant l'échéance limite de deux ans, nous avons choisi un échantillon d'environ 1 000 permis ayant une valeur élevée. Nous avons constaté que 375 de ces permis n'avaient pas subi de réinspection avant le délai limite.

Étant donné ce taux élevé de permis à grande valeur non-inspectés ainsi que la valeur globale de 1,5 milliard de dollars des permis émis il y a plus de deux ans, la valeur foncière globale avait été considérablement sous-évaluée. Par conséquent, il se peut que dans certaines municipalités les taux au millième étaient fixés à des niveaux plus élevés que ce n'aurait été le cas si l'on avait évalué promptement les améliorations immobilières.

ÉVALUATION DES NOUVELLES ENTREPRISES

L'évaluation d'affaires couvre les personnes qui occupent des propriétés afin d'y mener des affaires. L'évaluation se fait en multipliant la valeur évaluée de la propriété par un taux de pourcentage d'affaires caractéristique du type d'entreprise, tel que précisé par la *Loi sur l'évaluation foncière*. On multiplie ensuite l'évaluation d'affaires par le taux (d'impôt) commercial au millième pour obtenir l'impôt d'affaires à payer, qui est supplémentaire à l'impôt foncier.

Nous avons choisi un échantillon de 90 nouvelles entreprises fondées en 1991, à partir de la base de données sur les permis de taxe de vente au détail maintenue par le ministère pour vérifier si ces entreprises avaient fait l'objet d'une évaluation rapide afin d'être inclues aux rôles d'imposition.

Selon nos tests de vérification, la majorité des entreprises avaient été évaluées comme il le fallait, mais environ 10 pour cent de ces nouvelles entreprises n'avaient pas été évaluées promptement pour être inclues aux rôles d'évaluation municipaux. Certaines de ces entreprises avaient déjà fermé leurs portes ou avaient cessé de fonctionner avant même que leur évaluation ait pu se faire.

D'après les réponses aux questionnaires envoyés aux municipalités, la collecte des impôts des nouvelles entreprises représentait un problème généralisé. Selon l'estimation d'une municipalité, elle avait pu recueillir en moyenne quelque 300 000 dollars chaque année en impôts supplémentaires en s'assurant qu'on avait bien évalué les entreprises.

Lors de nos discussions sur ce point avec l'Association des percepteurs d'impôt municipaux de l'Ontario, on a estimé que jusqu'à 75 millions de dollars d'impôts d'affaires étaient perdus chaque année par les municipalités, parce que les nouvelles entreprises n'étaient pas évaluées assez promptement.

3.17

Nous recommandons que le ministère prenne les mesures nécessaires pour s'assurer que toutes les nouvelles entreprises soient évaluées en ce qui concerne les impôts d'affaires.

ACTIVITÉS D'ÉVALUATION

ÉTUDES DE RÉÉVALUATION

Dans l'évaluation foncière, il se produit des situations inéquitables lorsque des propriétés ayant des valeurs marchandes similaires et classées dans des catégories similaires se trouvent néanmoins frappées de taux d'évaluation et donc d'imposition différents. Dans ces situations, les années de base pour l'évaluation diffèrent et le fardeau fiscal est réparti de manière injuste.

Par exemple, un immeuble plus ancien, dont la valeur a augmenté considérablement depuis des années, peut avoir une valeur évaluée nettement plus faible qu'un immeuble neuf, même si l'immeuble plus ancien vaut plus en réalité.

Conformément à la *Loi sur l'évaluation foncière*, le ministère du Revenu doit exécuter un programme de réévaluation pour la municipalité, évaluant toutes les propriétés selon la valeur marchande mise à jour. Ce programme vise à s'assurer que toutes les propriétés similaires ayant une valeur marchande comparable sont grevées d'impôts similaires.

Moyennant une résolution, un conseil municipal peut demander au ministère du Revenu d'entreprendre une telle étude de réévaluation aux fins de la fiscalité. Le BRE dont relève la municipalité en question effectue l'étude de réévaluation nécessaire à l'échelle de la municipalité et présente les résultats au conseil municipal. Le programme de réévaluation lui-même n'est pas obligatoire; on encourage les conseils municipaux, avant de prendre une décision définitive, d'analyser d'abord les conséquences fiscales de toute réévaluation éventuelle. À son gré, le conseil municipal peut soit rejeter l'étude, soit demander au ministre d'effectuer la réévaluation selon la valeur marchande.

Pour les trois années financières 1988/89 à 1990/91, 122 des 146 études réalisées ont été acceptées et l'évaluation des propriétés foncières dans ces municipalités en fonction de la valeur marchande mise à jour est actuellement en cours. Cela représente un taux d'acceptation de 88 pour cent. On a donc jugé, en général, que les réévaluations seraient justes, cohérentes et justifiables.

RÉINSPECTIONS

Le ministère n'a pas élaboré de politique formelle sur la fréquence de réinspection des habitations. La réinspection de propriétés se fait pour déterminer s'il y a eu des modifications ou améliorations qui pourraient influer sur la valeur évaluée.

Les évaluateurs peuvent réinspecter les propriétés foncières de diverses manières, soit :

- par des visites qui permettent d'inspecter la propriété directement; ou
- en passant en voiture dans le quartier pour vérifier si des propriétés foncières ont subi des modifications extérieures visibles.

Inspections physiques

Pour les cinq BRE visités, nous avons passé en revue les dossiers d'inspection afin de déterminer si l'inspection des propriétés se faisait à temps et de manière efficace compte tenu du coût. Notre examen a révélé que les évaluateurs se trouvaient souvent dans

l'impossibilité d'achever les inspections qu'ils avaient prévues. Par exemple :

- Les évaluateurs n'ont pas pu compléter plus de 55 pour cent des inspections lors de la visite initiale, n'ayant pu avoir physiquement accès à la propriété parce que l'occupant n'était pas là lorsque l'évaluateur était arrivé, ou qu'il ne savait pas que l'évaluateur s'y rendrait. Selon les rapports du ministère, on a effectué plus de 530 000 visites d'inspection au courant de l'année financière 1990/91; et
- Dans un BRE, les évaluateurs n'ont pas pu avoir accès lors de 11 000 sur 15 700 (70 pour cent) visites effectuées.

De toute évidence, cette méthode d'inspection des propriétés était très inefficace, vu le gaspillage de temps. De plus, les dossiers d'évaluation foncière n'ont pas été mis à jour de manière adéquate, ce qui pourrait entraîner des évaluations incorrectes et une perte d'impôt. Nous avons remarqué que le taux de réussite était plus élevé dans les zones rurales que dans celles urbaines.

Nous recommandons au ministère d'envisager d'autres solutions, par exemple d'informer les occupants avant la visite d'inspection prévue et de mettre en oeuvre un horaire souple afin que les inspections puissent se faire le soir ou les fins de semaines, lorsqu'il est plus probable que les occupants soient chez eux.

Réinspection visuelle au passage

L'inspection visuelle d'une propriété foncière, en passant simplement devant celle-ci en voiture, pourrait entraîner des modifications de la valeur évaluée sans qu'il y ait inspection à l'intérieur.

Aux BRE que nous avons visités, nous avons interviewé les évaluateurs et interrogé d'autres personnes pour déterminer si la méthode «au passage» était un moyen de réinspection efficace. Plus de 80 pour cent des personnes contactées ont exprimé leur préoccupation face à l'emploi de cette méthode pour réinspecter une propriété foncière. Parmi les préoccupations exprimées figuraient les suivantes :

- *«La réinspection idéale signifie une inspection intérieure/extérieure d'une propriété par un évaluateur.»*
- *«Je ne pense pas que ce soit une bonne méthode de réinspection. Trop de changements peuvent se produire sans que l'on puisse les voir en passant simplement devant la maison.»*
- *«L'inspection des propriétés foncières par simple passage en voiture est sujette à énormément d'erreurs. Les problèmes que présente cette méthode surpassent de loin tous les avantages possibles.»*

Cependant, 30 pour cent de ces évaluateurs interrogés ont indiqué qu'ils continuaient à pratiquer le passage en voiture comme méthode de réinspection des propriétés foncières.

MESURE DE LA PRODUCTIVITÉ DES ÉVALUATEURS

Le rôle premier des évaluateurs est de visiter les propriétés foncières pour établir la valeur d'évaluation ou pour déterminer si la propriété a subi des changements qui influeraient sur son évaluation. En général, les évaluateurs sont affectés à un quartier, ou selon des critères fonctionnels basés sur le type de propriété, par exemple résidentielle ou industrielle.

Pour les cinq BRE que nous avons visités, nous avons examiné les dossiers tenus en rapport avec les visites effectuées par les évaluateurs pour inspecter les propriétés.

Notre examen a révélé ce qui suit :

- les données conservées ne suffisaient pas pour évaluer la productivité des évaluateurs. Par exemple, les dossiers ne faisaient pas de distinction entre l'inspection initiale d'une propriété et ses réinspections;
- un seul BRE avait mis en place des normes formelles de rendement pour mesurer la productivité des évaluateurs; et
- dans un BRE, le nombre quotidien d'inspections de propriétés par un évaluateur était en moyenne d'environ 15, comparativement à une moyenne journalière d'environ 22 visites dans les quatre autres BRE.

Dans l'ensemble, la gestion et les comptes rendus sur les activités d'évaluation semblaient très informels. Pour être plus précis, nous nous attendions à ce que l'on établisse des procédures plus formelles de fixation des priorités d'évaluation, de planification du travail ainsi que des comptes rendus et une évaluation régulière des résultats et de la portée des évaluations.

Nous nous rendons bien compte que, face à la diversité des propriétés foncières et aux distances que l'on doit parcourir au sein d'un même BRE, il ne serait peut-être pas pratique d'établir un ensemble commun de normes de rendement pour le travail, qui s'appliquerait à tout le ministère. Cependant, nous pensons que l'on pourrait établir des normes permettant de mesurer le rendement des évaluateurs pour les BRE situés dans une région géographique, telles que les régions de l'Ouest ou du Centre, où la gamme des propriétés foncières est similaire.

Nous recommandons que l'Administration centrale, en collaboration avec les BRE, s'efforce de mettre au point un mécanisme standard de planification et de compte rendu des évaluations, qui pourrait servir à cerner les résultats et la portée des évaluations ainsi qu'à fixer leurs cibles et priorités futures.

3.17

RÉPONSE

Le sous-ministre du Revenu a répondu à notre rapport le 11 août :

ÉVALUATION COMPLÈTE ET À TEMPS

LIVRAISON DES RÔLES D'ÉVALUATION

Selon votre rapport, «c'est dans quelques cas isolés seulement que les rôles d'évaluation n'avaient pas été envoyés à temps». La Loi sur l'évaluation accorde au ministre l'autorité de retarder de manière formelle le retour des rôles. Chaque fois que le retour d'un rôle a été retardé, cela a été fait dans le cadre de l'autorité légale et généralement pour permettre aux municipalités d'étudier à fond l'effet d'une réévaluation proposée.

MODIFICATIONS APPORTÉES AUX PROPRIÉTÉS

Le Programme d'évaluation foncière prend très au sérieux l'évaluation des immeubles neufs, des ajouts et améliorations, aux fins de leur incorporation au rôle d'évaluation. Nous savons pertinemment que l'évaluation «supplémentaire» représente une source importante de nouvelles recettes fiscales pour nos clients municipaux. Nous admettons que le fardeau des autres travaux à accomplir nous empêche parfois de réinspecter et d'évaluer promptement toutes les constructions nouvelles.

Toutefois, lorsqu'on considère les résultats de la vérification, il importe, à mon avis, de noter que les 14 500 permis de construction vieux de plus de deux ans représentent environ 10 pour cent du volume annuel de permis. De plus, les résultats de l'échantillon, selon lesquels 625 sur 1 000 propriétés avaient été inspectées semblent suggérer que plus de 1,0 milliard du 1,5 milliard de dollars de la valeur des permis en souffrance est en souffrance justifiée.

Conscient de l'importance de cette activité, le ministère a accordé la priorité pour 1992/1993 à la mise au point et à l'installation d'un nouveau système de suivi des permis de construction. Le nouveau système permettra d'obtenir des informations plus rapides et plus exactes dans les bureaux, ce qui permettra à son tour d'améliorer encore la fixation des priorités de réinspection.

ÉVALUATION DES NOUVELLES ENTREPRISES

Vous recommandez dans votre rapport «que le ministère prenne les mesures nécessaires pour s'assurer que toutes les nouvelles entreprises soient évaluées en ce qui concerne les impôts d'affaires» en fonction d'un échantillon ayant révélé que 90 pour cent des nouvelles entreprises avaient été correctement évaluées tandis que 10 pour cent ne l'avaient pas été.

Les occupants d'une propriété foncière qui sont en affaires, sont frappés par les impôts d'affaires à des taux variables selon la nature de l'entreprise. Pour définir cette assiette fiscale, les évaluateurs effectuent une «énumération commerciale» annuelle pour identifier les occupants et la nature de leurs entreprises et pour déterminer si l'on a apporté des modifications aux locaux. Grâce à ce processus, on obtient un rôle qui est correct au moment de l'énumération. Cependant, la nature transitoire des locataires commerciaux entraîne une dégradation presque immédiate des données. Par conséquent, une précision à 100 pour cent n'est pas un objectif réalisable. L'énumération annuelle coûte environ 5 millions de dollars. Étant donné le taux de roulement dans certains secteurs d'affaires, une plus grande fréquence d'énumération augmenterait substantiellement le coût tout en ne réglant qu'une partie du problème des 10 pour cent en souffrance. Étant donné les multiples priorités auxquelles il faut consacrer le temps des évaluateurs, nous devons peser toute augmentation de cette fonction en la comparant aux autres priorités de travail, telles que le suivi déjà mentionné des inspections des permis de construction, afin que le temps investi par notre personnel produise le meilleur rendement possible.

ACTIVITÉS D'ÉVALUATION

RÉINSPECTIONS

L'inspection physique des propriétés résidentielles est nécessaire pour maintenir l'intégrité de l'assiette d'évaluation. La réinspection idéale serait une inspection complète, à l'intérieur et à l'extérieur. Toutefois, comme l'indique le rapport, les évaluateurs sont souvent incapables d'achever leurs inspections prévues parce qu'ils n'arrivent pas à accéder à la propriété.

Le ministère fait appel à l'inspection visuelle de l'extérieur pour au moins identifier les propriétés ayant subi des ajouts ou rénovations majeurs, justifiant ainsi davantage les efforts déployés pour accéder à l'intérieur.

Le ministère fait actuellement l'expérience d'horaires de travail souples et les résultats serviront à partager «les meilleures pratiques» des divers bureaux. Nous sommes également prêts à envisager une étude pilote sur le rapport efficacité-coût des visites prévues.

MESURE DE LA PRODUCTIVITÉ DES ÉVALUATEURS

En ce qui concerne vos commentaires sur les normes à établir pour mesurer la productivité des évaluateurs, le Comité de gestion des commissaires, composé de sept commissaires d'évaluation des régions à travers l'Ontario, a mis sur pied un sous-comité chargé de cette question. Le but du sous-comité est d'identifier et de définir des indicateurs de rendement dans les principaux domaines du programme, tels que les enquêtes sur les permis de construction et le soutien aux appels, et d'établir des procédés pour recueillir, d'une manière efficace, des données sur les résultats. Dans le cadre de ce système, on établirait des normes adaptées aux régions essentiellement rurales et à celles qui sont surtout urbaines. On a effectué un sondage des régions et de l'administration centrale et un rapport préliminaire sur ce projet a été préparé en janvier 1992. On prévoit pour cette année financière une définition plus poussée des normes ainsi qu'une mise en oeuvre «pilote».

Dans le cadre du Programme, on a aussi établi un comité consultatif comprenant des représentants de la direction et des employés de l'unité de négociation collective afin d'étudier les répercussions que les nouvelles technologies auront sur la main-d'oeuvre. Le comité consultatif examinera les normes recommandées afin d'assurer leur cohérence avec les résultats prévus suite à l'adoption de nouvelles technologies.

3.17

MINISTÈRE DES TRANSPORTS :

Entretien des routes

Le ministère des Transports dépense chaque année environ 300 millions de dollars pour garder le réseau routier provincial utilisable et sûr, par le biais d'activités de prévention et d'entretien hivernal.

Nous avons évalué si :

- les efforts d'entretien préventif déployés par le ministère suffisaient à répondre aux normes ministérielles sur le maintien en service des routes et des ponts;
- l'acquisition et l'utilisation des ressources d'entretien, dont l'équipement, les fournitures et le personnel, se faisaient de manière économique et efficace.

Nous avons mené notre vérification au bureau principal du ministère, dans trois de ses bureaux régionaux et dans cinq de ses bureaux de district. Nous avons obtenu des commentaires des districts que nous n'avons pas visités par le biais d'un questionnaire. Nous avons également interviewé des dirigeants de l'Association canadienne des automobilistes, de la Coalition pour un meilleur système routier, et nous sommes entrés en rapport avec l'Association du camionnage de l'Ontario.

CONCLUSIONS

ENTRETIEN PRÉVENTIF

L'entretien préventif assuré actuellement par le ministère pour minimiser et retarder la détérioration des routes et des ponts provinciaux, causée par l'eau et le sel, est moins que satisfaisant.

- La planification des travaux d'entretien et l'allocation des fonds aux divers districts ne sont pas actuellement fonction des besoins identifiés.
- Les mesures destinées à protéger les routes des dégâts causés par l'eau ne sont pas prises en temps opportun. Par exemple, les fossés qui devraient être généralement refaits dans un délai de 15 ans, le sont dans un délai de 30 à 45 années. Avec le temps, ce niveau d'entretien préventif accélère la détérioration des routes et accentue leurs coûts de réfection.
- Les inspections des 3 000 ponts du réseau routier faites au cours des trois dernières années ont montré que plus de 1 300 d'entre eux n'avaient pas bénéficié d'un entretien préventif régulier adéquat. Un manque d'entretien continu des ponts peut accélérer leur détérioration et accroître les coûts de réfection.

ACQUISITION ET UTILISATION DES RESSOURCES

L'acquisition et l'utilisation des ressources d'entretien sont moins que satisfaisantes.

- L'équipement était fréquemment sous-utilisé. Les districts ont déclaré avoir reçu de l'équipement nouveau, sans l'avoir demandé, et sans avoir identifié sa nécessité.
- Des économies estimées à un million de dollars par an pourraient être réalisées en achetant les véhicules en gros aux fabricants plutôt qu'auprès de concessionnaires locaux.
- Le ministère procède à un regroupement du personnel pour réduire les coûts et rationaliser les activités de patrouille. La continuation de ces activités de regroupement, à l'échelle de toute la province,

représente des économies potentielles de l'ordre de 7 à 9 millions de dollars par an.

- Les districts qui ont historiquement une faible moyenne d'enneigement se prêtent à un système à équipe unique pour le déneigement des routes, au lieu du système à deux ou trois équipes. En convertissant plus de patrouilles au système à équipe unique, on pourrait économiser 3 millions de dollars de plus en coûts salariaux, par année.

3.18 HISTORIQUE

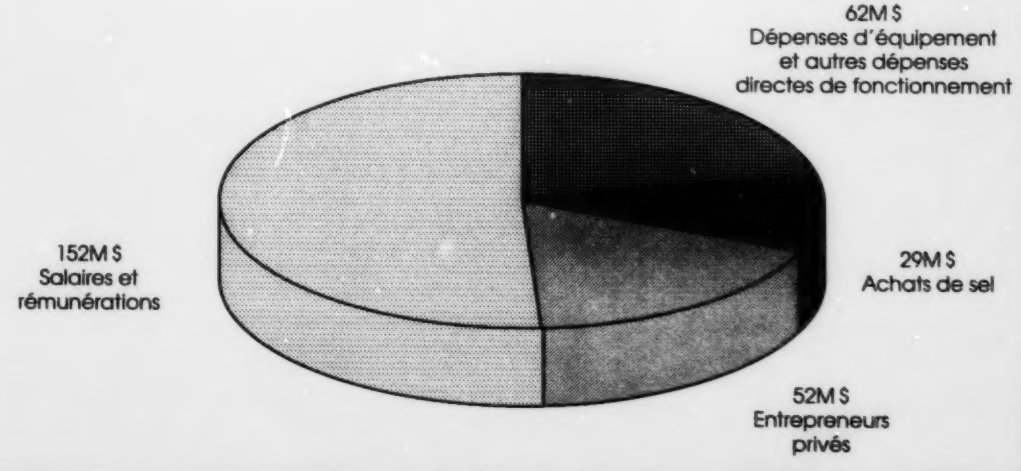
Le coût de remplacement du système routier provincial ontarien est estimé à quelque 30 milliards de dollars. Ce réseau, qui comprend 22 000 kilomètres de routes et environ 3 000 ponts, est vital pour la vigueur sociale et économique de la province. Durant l'année financière 1989/1990, 70 pour cent de toutes les marchandises transitant en Ontario ont été transportées par route.

Le programme d'entretien du ministère a pour but de s'assurer que les routes restent sûres, fiables et bien entretenues, tout en respectant l'environnement. Il comprend deux grands volets : opérations et entretien général; entretien hivernal.

Les opérations et l'entretien général comprennent à la fois les réfections mineures de surface (par exemple, scellement des fissures et réparation des nids de poule) et les mesures pour empêcher l'eau et le sel d'endommager les routes et les ponts (par exemple, entretien des installations de drainage autour des routes et nettoyage périodique des ponts). Les activités d'entretien hivernal ont pour but de garder les routes utilisables et sûres durant la mauvaise saison. Elles consistent principalement en déneigement, et épandage du sable et du sel.

Ces activités sont assurées à partir de cinq bureaux régionaux, 18 districts et 239 cours de patrouilles locales par environ 3 700 employés ministériels et des centaines d'opérateurs privés. Le coût de ces travaux d'entretien s'est chiffré à un total de presque 300 millions de dollars durant l'année financière 1990/1991. Il se répartit comme suit :

Coûts des travaux d'entretien en 1990/1991



COMMENTAIRE

ENTRETIEN PRÉVENTIF

PLANIFICATION

Le ministère tient un relevé actualisé des conditions physiques de toutes les routes et des ponts provinciaux. Cependant, ce relevé n'est pas utilisé pour planifier l'entretien préventif et en déterminer les priorités. De plus, les besoins d'entretien classés par priorité ne constituent pas le facteur déterminant dans l'allocation des fonds d'entretien disponibles aux régions et aux districts par le ministère. Le financement se fait selon des méthodes anciennes, et prend en considération le nombre de kilomètres de routes relevant de la responsabilité de chacun des districts.

Nous avons recommandé qu'un calendrier d'entretien préventif détaillé soit établi, en fonction de l'état physique de toutes les routes et de tous les ponts provinciaux. Ce calendrier devrait indiquer la nature des travaux requis, la fréquence nécessaire de travaux d'entretien précis, ainsi que les coûts de ces travaux.

ENTRETIEN PRÉVENTIF DES ROUTES

Le ministère reconnaît l'importance d'un bon entretien préventif comme moyen de freiner la détérioration du réseau routier et de retarder les dépenses de réfection. Une directive ministérielle de 1980 déclare : «L'entretien préventif devrait constituer à l'avenir une partie plus importante de notre programme routier global.»

Lors de notre vérification de l'entretien des routes, en 1985, nous avions noté que cette directive prévoyant d'accorder une plus grande importance à l'entretien préventif n'avait pas été appliquée. Cette fois encore, nous avons constaté que cette initiative n'avait toujours pas été mise en oeuvre, puisque les dépenses d'entretien préventif pour les routes et les ponts avaient chuté de 33 millions de dollars en 1985 à 26 millions de dollars en 1991.

Les ingénieurs du ministère ont identifié la pénétration et la rétention de l'eau dans la base de la route comme un facteur déterminant de détérioration prématurée. Un bon entretien préventif des surfaces de la route, des accotements et des installations de drainage est nécessaire pour prévenir les dommages causés par l'eau. Un tel entretien consiste à sceller les fissures, à réparer les nids de poule, à terrasser les accotements et les fossés, et à s'assurer que les fossés, les ponceaux et les bassins de rétention ne sont pas obstrués par des saletés, des débris, ou des barrages faits par les castors, afin que l'eau puisse s'échapper librement de la base de la route.

Selon les ingénieurs du ministère, un bon drainage est l'un des facteurs les plus importants pour que le revêtement résiste aux effets conjugués de l'eau, des intempéries et de la circulation. Les systèmes de drainage sont hautement prioritaires lors de la conception et de la construction des routes, de même que dans la gestion globale des revêtements.

Nos visites sur le terrain à quatre districts, ainsi que les questionnaires envoyés par nous dans les 14 autres districts, ont confirmé que les normes ministérielles d'entretien préventif n'étaient pas atteintes. Plus de 80 pour cent des districts sondés avaient le sentiment que les niveaux actuels d'entretien préventif étaient inadéquats pour préserver à long terme le système routier. L'entretien inadéquat des systèmes de drainage était la carence la plus fréquemment citée.

Les deux facettes importantes de l'entretien des systèmes de drainage sont le terrassement des fossés et le nettoyage des ponceaux. Bien que les normes ministérielles exigent que ces activités se fassent périodiquement, il appartient au personnel d'entretien du district de décider avec quelle fréquence faire ces travaux.

Nous avons donc tenu des discussions avec plusieurs ingénieurs et employés d'entretien chevronnés, pour déterminer avec quelle fréquence ces travaux devraient être faits afin de respecter les normes. Le jugement collectif de ce personnel a été le suivant : le terrassement des fossés et le nettoyage des ponceaux devraient généralement

se faire tous les 15 ans et tous les cinq ans, respectivement.

D'après notre examen des récentes procédures de terrassement des fossés, ce terrassement qui devrait se faire tous les 15 ans est fait en réalité dans un intervalle de 30 à 45 ans. Le nettoyage des ponceaux répond de plus près aux normes. Nous avons constaté que les ponceaux sont généralement nettoyés dans un intervalle de huit ans. En arrivant à cette constatation, nous avons reconnu que certains fossés ne nécessitent aucun entretien, et que le terrassement des fossés comme le nettoyage des ponceaux se fait occasionnellement dans le cadre de projets de réfection des immobilisations.

3.18

Un entretien préventif inadéquat peut s'avérer coûteux, comme le montre ce qui s'est passé récemment dans l'État de New York. En 1984, cet État a lancé un programme de réfection quinquennal, de 7,4 milliards de dollars, pour réparer son système routier qui se détériorait. Le manque d'entretien préventif régulier a été cité comme la cause principale de cette détérioration.

En Ontario, le ministère a groupé les routes en catégories – *très bonnes, bonnes, mauvaises, inférieures aux normes* – selon l'état de leur revêtement.

En 1979, plus de 60 pour cent des routes de la province étaient classées *bonnes/très bonnes* tandis que les routes *mauvaises/inférieures aux normes* représentaient moins de 40 pour cent du réseau. En 1991, environ 40 pour cent des routes étaient classées *bonnes/très bonnes*.

La détérioration des routes est peut-être l'une des raisons du début d'escalade des coûts de réfection. En 1991, les dépenses ont augmenté de 65 pour cent par rapport à 1987, et le total des dépenses de réfection pour les cinq dernières années s'est chiffré à plus d'un milliard de dollars.

ENTRETIEN PRÉVENTIF DES PONTS

Le réseau des ponts de l'Ontario, d'une valeur de 2 milliards de dollars, est un élément vital du système routier, enjambant les cours d'eau, les ravins et les chaussées pour relier entre elles les grandes sections de routes. Les 3 000 ponts de la province constituent moins d'un pour cent du réseau routier, mais représentent près de 10 pour cent de sa valeur.

Le ministère et le secteur des transports reconnaissent que les ponts d'acier et de béton sont extrêmement vulnérables aux effets corrosifs du sel répandu sur les routes. En fait, une récente étude du ministère cite la corrosion due au sel comme la cause principale de détérioration des ponts en Ontario.

L'examen que nous avons fait pour déterminer si l'entretien des ponts était adéquat a compris des discussions avec des ingénieurs des ponts et des employés sur le terrain, des analyses des schémas de dépenses, et une étude assistée par ordinateur d'environ 3 000 inspections détaillées. Ces inspections avaient été effectuées par des ingénieurs des ponts du bureau régional, n'appartenant pas au service d'entretien. Près de 1 300 des 3 000 ponts inspectés, soit 45 pour cent, montraient des signes que les travaux d'entretien préventif régulier n'étaient pas faits correctement.

Les ingénieurs des ponts du ministère se sont dit préoccupés de ce manque d'entretien. Pour eux, les normes ne sont pas respectées et le manque d'entretien des ponts accélérera leur taux de détérioration, contribuant à une escalade des coûts de réfection à l'avenir. Les dépenses d'entretien préventif des ponts, à l'échelle de la province, ont chuté de 60 pour cent de 1987 à 1991.

Un entretien inadéquat des ponts peut entraîner des coûts de réfection élevés. Par exemple, les dépenses consacrées à la réfection des ponts de 1987 à 1991 se sont chiffrées à environ 230 millions de dollars. Elles ont augmenté de plus de 60 pour cent de 1987 à 1991.

Le ministère devrait envisager d'évaluer les répercussions financières globales de travaux réduits d'entretien des ponts sur la réfection des immobilisations, afin de s'assurer que des stratégies optimales d'entretien sont suivies.

ACQUISITION ET UTILISATION DES RESSOURCES

GESTION DE LA FLOTTE

La flotte du ministère, dont la valeur de remplacement est estimée à 230 millions de dollars, comprend plus de 625 voitures de passagers, plus de 2 400 camions et environ 12 300 divers engins de construction et d'équipement. En moyenne, le ministère dépense presque 15 millions de dollars en achats de nouvel équipement.

La responsabilité de la gestion globale de la flotte appartient au bureau de génie du matériel, à la Direction des activités de transport. Ce bureau est notamment chargé d'élaborer des politiques d'achat, d'entretien et de remplacement des véhicules du ministère. La fonction première des 18 garages de district du ministère est de veiller à l'entretien de l'équipement du ministère assigné au district. Pour l'année close le 31 mars 1991, les coûts de réparation et d'entretien des véhicules se sont chiffrés à presque 26 millions de dollars.

Utilisation de l'équipement

Le besoin de nouvel équipement et d'équipement de remplacement, au ministère, est déterminé d'après les commentaires du personnel de district, de région et du bureau principal. Les facteurs qui entrent en compte dans ces décisions comprennent, entre autres, les critères de remplacement et les taux d'utilisation de l'équipement existant.

Conformément à la définition du ministère, sont sous-utilisés les véhicules dont l'utilisation est bien inférieure à la moyenne du ministère pour les véhicules de leur catégorie. Notre examen des taux d'utilisation de types précis d'équipement dans six districts a révélé un pourcentage notable d'équipement sous-utilisé. Par exemple, durant l'année financière 1990/1991, 19 pour cent des voitures, 36 pour cent des fourgonnettes express et 41 pour cent des camions à benne basculante ont été sous-utilisés. Notre analyse a également indiqué que la sous-utilisation de ces types de véhicules était un phénomène permanent, et non isolé à une année donnée.

Location d'équipement

Environ 10 millions de dollars sont dépensés chaque année en location d'équipement d'entretien non hivernal. Nos discussions avec le personnel de patrouille et de district ont indiqué que la plupart des locations se font parce que l'équipement du ministère n'est pas disponible, ne convient pas, ou encore parce que la location revient moins chère. Un rapport d'activités sur l'équipement loué à bail, fait par le ministère en 1990, corrobore ces observations.

Nous avons noté qu'il faudrait améliorer la surveillance et le contrôle des locations au niveau des districts. Par exemple, les locations de plus de 14 jours exigent un appel d'offres. Or, dans les patrouilles visitées, nous avons découvert un certain nombre de cas où les locations surpassaient 14 jours, sans appel d'offres. Ainsi, un tracteur avait été loué pour 252 jours, et des chasse-neige pour tout l'hiver.

L'un des districts avait émis une directive exigeant que tous les superviseurs de patrouilles prennent contact avec le superviseur d'équipement du district avant de louer de l'équipement. Ceci permettait au superviseur de district de vérifier auprès des autres patrouilles si l'équipement requis était disponible, sur le plan interne. Cette directive a permis une réduction considérable des locations dans ce district. Avant cette directive, le district faisait 90 locations. Ce nombre est tombé à 37 l'année où la directive est entrée en vigueur.

Nous encourageons les autres districts à adopter cette procédure. Les districts devraient aussi recourir activement au partage de l'équipement pour augmenter les taux d'utilisation de l'équipement et diminuer le nombre des locations. Actuellement, il y a très peu de partage d'équipement entre les districts.

3.18

Acquisition des véhicules

Les coûts d'achat de nouveaux véhicules ont atteint en moyenne 15 millions de dollars annuellement durant les cinq dernières années. Le ministère des Transports est non seulement responsable d'acheter les véhicules de sa flotte, mais aussi tous ceux du gouvernement de l'Ontario.

Depuis 1978, le ministère achète ses véhicules auprès de concessionnaires locaux. Pour cela, il doit envoyer environ 1 000 appels d'offres chaque année. Jusqu'à présent, le ministère n'a pas pour politique de permettre aux fabricants de présenter d'offres pour les véhicules.

Acheter les véhicules en gros auprès d'un fabricant permettrait au ministère de réaliser des économies et de réduire les erreurs administratives lors de l'achat d'équipement. Un fabricant nous a fait savoir qu'il pourrait offrir une remise substantielle sur le prix des concessionnaires.

Nous avons également noté que les prix payés à différents concessionnaires pour un équipement similaire variaient grandement. Dans un cas par exemple, la différence de prix entre deux concessionnaires pour un même type de véhicule était d'environ 6 000 dollars, soit 25 pour cent du prix de liste. Dans un autre cas, la différence se chiffrait à 7 000 dollars. En passant en revue les achats de l'année financière 1990/1991, nous avons noté que ces écarts atteignaient plus de 600 000 dollars.

Selon nos estimations, faites d'après l'estimation de remise du fabricant, le ministère pourrait réaliser des économies d'un million de dollars annuellement en achetant les véhicules en gros chez les fabricants plutôt que chez les concessionnaires. La plupart des autres gouvernements provinciaux et des grands exploitants de flottes de véhicules font leurs achats directement chez les fabricants. Le ministère a reconnu les avantages d'achats en gros chez les fabricants et modifie actuellement ses méthodes.

DOTATION EN PERSONNEL

Regroupement des cours de patrouilles

La plupart des travaux d'entretien sont assurés par les cours de patrouilles, dispersées un peu partout dans la province. Typiquement, une cour de patrouille comprend au minimum cinq travailleurs responsables d'assurer l'entretien hivernal et général de l'ensemble des routes, accotements et ponts pour environ 100 kilomètres de réseau routier.

Quand nous avons vérifié l'entretien des routes en 1985, il y avait 259 cours de patrouilles. À cette époque, nous étions d'avis que certaines de ces cours pourraient être regroupées, sans nuire au niveau de service, ce qui permettrait des économies pour le ministère. En 1992, le nombre de cours de patrouilles a été réduit à 239, par suite de regroupements.

Nous avons examiné une fois de plus ce secteur pour voir s'il y avait un excédent apparent de personnel dans les cours de patrouilles, auquel une amalgamation plus poussée pourrait remédier.

Nous avons noté que des études récemment entreprises par la région du sud-ouest et le district de Kingston sur le regroupement des patrouilles concluaient que la région et le district avaient un excédent de personnel pour le travail d'entretien requis. Le district de Kingston se prépare à réduire le nombre de patrouilles de 21 à 9, tandis que la région du sud-ouest se prépare à le réduire de 55 à 42. Ces deux mesures devraient entraîner des économies annuelles supérieures à 3,2 millions de dollars.

Si l'on applique les critères de ces études à l'ensemble de la province, les économies potentielles se situent entre 7 millions et 9 millions de dollars par an.

Affectations à une équipe

L'affectation des équipes est la responsabilité des régions et des districts. Durant l'hiver, presque tous les 18 districts ont des affectations à deux équipes pour le déneigement. Durant leurs affectations, les équipes préposées aux chasse-neige attendent dans la

cour de patrouille l'éventualité d'une chute de neige. Les employés sont payés, qu'ils soient appelés ou non pour déneiger les routes.

Mais nous avons noté que 14 des 239 patrouilles travaillent actuellement avec un système à une équipe, le changement d'équipes chevauchant les heures de pointe de la circulation. Ces patrouilles sont situées dans des districts plus tempérés, comme Toronto, Burlington et Port Hope. Il est vrai que le temps de réponse en cas de chute de neige peut être plus grand avec un système à une équipe. Toutefois, le recours à des entrepreneurs privés, ou à des employés appelés «selon les besoins», peut s'avérer plus économique.

Nous avons analysé les districts plus tempérés pour déterminer s'il serait possible d'opter davantage pour les patrouilles à une équipe. Les districts qui se prêtent le mieux au système à une équipe sont ceux où les probabilités de chutes de neige constantes et abondantes sont moindres, avec un risque moindre pour le district de se trouver pris de court avec un personnel insuffisant.

Bien que l'enneigement annuel moyen en Ontario soit de 200 cm, notre analyse des chutes moyennes de neige sur trois ans dans six districts plus tempérés a montré que leur moyenne d'enneigement se situait à 104 cm, et qu'elle atteignait même 65 cm seulement dans l'un des districts. Nous comprenons bien sûr que d'autres variables peuvent jouer sur le bien-fondé d'un système à une équipe, mais nous estimons que le ministère pourrait économiser 3 millions de dollars de salaires en convertissant sélectivement certains de ces districts et patrouilles au système à une équipe.

Certaines juridictions similaires aux États-Unis (État de New York et Minnesota) ont un système à une équipe depuis des années.

ANALYSE DES OPÉRATIONS PRIVATISÉES

Le ministère recourt beaucoup au secteur privé pour assurer ses services. Durant l'année financière 1990/1991, environ 52 millions de dollars ont été consacrés aux opérations privatisées, dont une bonne partie consistait à déneiger les routes en hiver et à épandre du sable et du sel.

Une directive ministérielle de 1974 définit les critères à considérer pour transférer les services au secteur privé. L'un des facteurs clés de la privatisation devrait être une réduction des dépenses de fonctionnement pour le ministère.

Notre étude des activités privatisées à montré que, même si les districts sondés indiquaient que l'un des avantages majeurs de la privatisation est la réalisation d'économies, aucune analyse de coûts-bénéfices n'était faite pour vérifier que la privatisation des opérations entraînait des économies.

Les districts et les régions devraient être tenus d'analyser plus formellement les effets de la privatisation, pour mieux décider si les activités ou les services doivent être transférés au secteur privé.

RÉPONSE

Le sous-ministre des Transports a répondu à notre rapport le 15 septembre :

Les réalités fiscales, couplées au vieillissement du réseau routier, mettent au défi la capacité du ministère à s'acquitter des travaux d'entretien nécessaires, et tout particulièrement des activités de routine.

La plupart des dépenses actuelles d'entretien, qui vont par exemple à la peinture des zones, à la réparation des nids de poule, au terrassement des accotements, au remplacement des panneaux, à

la réparation des garde-fous, viennent appuyer des objectifs connexes à la sécurité. Les travaux d'entretien comme le nettoyage des fossés et des ponceaux, le lavage des structures, relèvent d'un entretien préventif visant à préserver le système routier comme bien d'immobilisation.

En 1989, le ministère a établi un Fonds spécial d'immobilisations pour la préservation du système routier, afin de ramener à des normes acceptables certains éléments du réseau. Environ 19,1 millions de dollars ont été consacrés en 1991/1992 au scellement des fissures, au revêtement sélectif des routes, à la réfection des accotements de gravier, au traitement des surfaces, et autres types de travaux. De plus, dans le cadre du programme d'immobilisations de base, des dépenses substantielles sont allées au revêtement de l'acier structurel et à d'importantes réparations de ponts – travaux historiquement financés par le budget des opérations d'entretien des routes avant avril 1989.

3.18 ENTRETIEN PRÉVENTIF

PLANIFICATION

Une évaluation détaillée des besoins annuels futurs d'entretien dans chacun des districts a récemment été achevée. Ses données seront l'un des principaux facteurs considérés pour allouer équitablement les fonds de fonctionnement au cours de l'année financière 1993/1994. Il faudrait noter qu'historiquement, le budget annuel d'entretien est bien inférieur aux besoins annuels d'entretien. Nous nous proposons de mettre à jour le relevé des travaux nécessaires sur une période de deux à trois ans.

ENTRETIEN PRÉVENTIF DES ROUTES

Bien que l'entretien opportun des installations de drainage soit généralement considéré comme un facteur qui contribue à préserver les immobilisations, il faut accorder une priorité plus élevée aux activités relatives à la sécurité, comme la délimitation des zones, la réparation des feux de circulation, etc. À l'avenir, on s'efforcera de consacrer plus de fonds d'immobilisations à l'amélioration des installations de drainage.

L'état du revêtement des routes reflète davantage le niveau des capitaux investis dans la réfection que l'entretien fait régulièrement. On sait qu'au cours des 10 à 15 dernières années, le pourcentage des routes dans les catégories bonnes et très bonnes a baissé. Ceci est dû en partie au vieillissement naturel de l'infrastructure routière, construite dans les années 1950 et 1960.

Il faudrait noter que pendant la même période, le nombre de sections de routes à revêtement inférieur aux normes est resté relativement stable, ce qui indique qu'on veille aux bonnes priorités avec les fonds d'immobilisations dont on dispose.

Les initiatives actuelles de programmes comprennent l'autorisation accélérée de projets de revêtement de sections relativement longues (25 à 35 km) pour réduire le nombre des sections en mauvais état ou inférieures au normes.

ENTRETIEN PRÉVENTIF DES PONTS

L'allocation des fonds de fonctionnement à l'entretien préventif régulier des ponts a diminué, comme noté, en raison de la priorité plus importante attribuée aux activités d'entretien connexes à la sécurité. Il est difficile de mesurer ou de prévoir les effets à long terme de ces décisions, en raison de la longévité moyenne (50 ans) de la plupart des structures. Étant donné qu'une expansion majeure du réseau routier s'est produite en Ontario dans les années 1950 et 1960, un grand nombre de ponts ont de plus en plus besoin d'être refaits.

Ceci a entraîné des augmentations substantielles des dépenses d'immobilisations pour la réfection des ponts au cours des cinq dernières années. De 1987 à 1991, les immobilisations annuelles pour la réfection des structures ont augmenté de 27 millions à 45 millions de dollars; dans les trois prochaines années, elles se maintiendront entre 45 millions et 50 millions de dollars par an. Il faudrait noter que durant la même période, le pourcentage des ponts défectueux du Réseau routier du roi a baissé, passant de 27,7 pour cent à 24,7 pour cent.

ACQUISITION ET UTILISATION DES RESSOURCES

GESTION DE LA FLOTTE

Utilisation de l'équipement

Des procédures administratives révisées ont été mises en place, exigeant que chaque superviseur de l'équipement du district identifie et justifie le besoin d'équipement nouveau ou d'équipement de remplacement, avant la préparation des appels d'offres.

Le fait que certaines catégories d'équipement soient moins utilisées que la moyenne résulte, en partie, de la réduction continue des opérations assurées par le personnel du ministère. Chaque année, on passe en revue le complément d'équipement de chaque district avec le personnel régional/personnel du bureau principal, pour déterminer les remplacements à faire en fonction des besoins actuels et futurs. Le système sera perfectionné afin de permettre un meilleur contrôle et une meilleure surveillance de l'utilité des véhicules.

Acquisition des véhicules

Le Conseil de gestion a récemment approuvé un changement de politique qui permettrait au ministère d'acheter les véhicules directement chez les fabricants, plutôt que par l'entremise des concessionnaires locaux, ce qui entraînera des économies annuelles estimées entre 0,5 million et 1,0 million de dollars.

DOTATION EN PERSONNEL

Regroupement des cours de patrouilles

En 1966/1967, le ministère comptait 363 patrouilles à l'échelle de la province. En 1991, ce nombre était réduit à 239, entraînant une réduction du personnel classifié et non classifié ainsi que de l'équipement. Les opportunités de gains identifiés dans les études faites par les régions de l'est et du sud-ouest seront explorées dans les autres régions.

Affectations à une équipe

Un certain nombre de districts revoient actuellement leur calendrier d'entretien hivernal pour adopter un système à une équipe sur les routes moins fréquentées. Un tel système repose davantage sur le rappel du personnel hors service. Les économies potentielles seront donc contrebalancées par les augmentations de temps supplémentaire payé au personnel de patrouille du ministère.

ANALYSE DES OPÉRATIONS PRIVATISÉES

Nous convenons que des analyses pertinentes de coûts-bénéfices sur des opérations privatisées sélectionnées, comme la réparation des garages, le déneigement en hiver, l'épandage de sable et de sel, sont nécessaires pour s'assurer que le gouvernement obtient des services de valeur, comparativement aux coûts de ces activités si elles étaient assurées par le personnel du ministère. Ces études seront prévues de sorte à être achevées durant l'année financière 1993/1994.

CHAPITRE QUATRE :

Comptes publics de la province

CHAPITRE QUATRE :

Comptes publics de la province

4

PRÉPARATION DES COMPTES PUBLICS

Les Comptes publics de chaque année financière clôturée le 31 mars sont préparés sous la direction du trésorier, conformément à la *Loi sur le ministère du Trésor et de l'Économie*. Publiés en trois volumes, les *Comptes publics* sont remis au lieutenant-gouverneur en conseil et présentés à l'Assemblée législative au plus tard le dixième jour de la première session tenue pendant l'année civile qui suit.

Le volume 1 des *Comptes publics* contient les états financiers de la province ainsi que certains autres états et annexes. Le vérificateur provincial vérifie les états financiers et exprime une opinion à leur sujet; il étudie aussi de près les autres renseignements présentés dans le volume 1.

Le volume 2 comprend des reproductions d'états financiers vérifiés d'organismes de la Couronne et de sociétés relevant de la Couronne :

- dans lesquels la province a un investissement;
- qui ont emprunté à la province; ou
- qui ont emprunté auprès d'autres sources avec la garantie de la province.

Le volume 2 contient également les états financiers vérifiés de certains organismes opérationnels importants, financés intégralement ou partiellement à même leurs propres revenus d'exploitation.

Le volume 3 donne des précisions sur les dépenses de chaque ministère, comme les traitements et salaires, les avantages sociaux des employés, les frais de déplacement et autres paiements, selon deux grandes catégories : les Crédits votés et les Crédits législatifs. Le vérificateur provincial examine les renseignements présentés, et tout commentaire pertinent figure dans ce chapitre.

ÉTATS FINANCIERS DE LA PROVINCE

Les états financiers vérifiés ainsi que les notes d'accompagnement contenus dans le volume 1 des *Comptes publics* résument les activités financières de la province pour l'année financière. Ils exposent aussi les aspects importants de sa situation financière à la clôture de l'année financière.

Le Sommaire des conventions comptables importantes est décrit dans la note 1 annexée aux états financiers et figure aux pages 1-8 du volume 1 des *Comptes publics* de 1991/1992. Ce résumé permet aux lecteurs de bien saisir les principes et méthodes utilisés pour présenter les informations financières données dans les états.

Les états financiers de la province sont préparés selon le concept du Fonds du revenu consolidé. Ils ont pour objectif de rendre compte de l'utilisation des ressources financières accordées par l'Assemblée législative. Par conséquent, les transactions financières des ministères sont présentées sous forme de rentrées et de sorties de caisse du Fonds du revenu consolidé. Dans le cas

des sorties de caisse, cette base est modifiée de sorte à accorder un délai supplémentaire de 30 jours pour payer les obligations encourues pendant l'année financière qui vient de s'achever. Par contre, les rentrées de caisse ont pour date de clôture le 31 mars. Selon le concept du Fonds du revenu consolidé, on rend compte des activités des sociétés, régies et commissions de la Couronne uniquement dans la mesure où leurs opérations ont été financées par le Fonds du revenu consolidé ou ont contribué à celui-ci.

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR SUR LES ÉTATS FINANCIERS

Conformément à la *Loi sur la vérification des comptes publics*, le vérificateur provincial doit examiner les comptes et registres de la province et rendre compte chaque année à l'Assemblée législative en ce qui concerne les états financiers de la province. Son rapport doit préciser si, à l'avis du vérificateur provincial, les états présentent fidèlement la situation financière, le résultat des opérations et les changements de la situation financière de la province, et s'ils sont conformes aux méthodes de comptabilité déclarées et appliquées de manière cohérente. Lorsque l'avis du vérificateur est exprimé avec des réservations, celles-ci doivent être expliquées dans le rapport.

Étant autorisé à agir à la place du vérificateur provincial, le sous-vérificateur provincial a émis un avis sans réservation quant aux états financiers de la province. Son rapport figure aux pages 1-13 du volume 1 des *Comptes publics* de 1991/1992.

DÉFICIT DE L'ONTARIO

Dans nos trois derniers rapports annuels, nous avons présenté une mise à jour de divers éléments associés aux déficits gouvernementaux en général et nous avons fait des commentaires précis concernant le déficit ontarien.

Le déficit d'un gouvernement représente l'excédent des dépenses sur les recettes au cours de toute année donnée. Le déficit cumulé d'un gouvernement égale le total des déficits annuels, moins tout excédent annuel.

DÉFICIT DE 1992

Le budget 1991 de l'Ontario, déposé devant l'Assemblée législative le 29 avril 1991, prévoyait un déficit de 9,7 milliards de dollars pour l'année terminée le 31 mars 1992. Le déficit réel a été de 10,9 milliards de dollars, soit 1,2 milliard de plus que ce qui avait été prévu.

Le facteur le plus important ayant contribué à cet écart de 1,2 milliard de dollars était l'effet plus important que prévu de la récession, qui s'est poursuivie. Par conséquent, les recettes d'impôt sur le revenu personnel ont été inférieures d'environ 2,2 milliards de dollars à ce qui avait été prévu, tandis que les taxes de vente au détail étaient inférieures d'environ 0,5 milliard de dollars. Même si l'on tient compte de l'effet d'une augmentation de 810 millions de dollars du revenu provenant du gouvernement fédéral en vertu du financement des programmes établis, l'effet net de ces deux manques à gagner fiscaux a été de 1,9 milliard de dollars.

Face à ce manque à gagner, ainsi qu'à la hausse considérable des versements d'assistance sociale, le gouvernement a mis en place une série de mesures de réduction des dépenses au cours de l'année. Combinées aux autres réductions de dépense, ces mesures ont plus que compensé la hausse des dépenses d'assistance sociale ou autres; par conséquent, les dépenses globales pour l'année clôturée le 31 mars 1992 étaient inférieures de 600 millions de dollars à celles prévues.

Aux pages 59 à 65 du Budget de 1992, déposé à l'Assemblée législative le 30 avril 1992, on décrit en détails tous les écarts entre le budget et les dépenses réelles pour l'année clôturée le 31 mars 1992.

RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES DE LA DETTE

Lorsque les dépenses du gouvernement continuent à dépasser ses recettes, les soldes de caisse positifs disparaissent et il faut emprunter. La totalité de ces emprunts constitue la dette du gouvernement.

Le tableau ci-dessous résume l'expérience récente en Ontario.

	1991/1992	1990/1991
	(En milliards de dollars)	
Déficit	10,9	3,0
Déficit cumulé	49,3	38,4
Dette encourue pour les fins de la province	53,1	42,3

4

Dans nos trois derniers rapports annuels, nous avons mentionné l'effet de l'augmentation des déficits et de la dette ainsi que la nécessité, pour le gouvernement, de surveiller et de contrôler soigneusement ces situations.

Une section de la publication intitulée *Perspective budgétaire de l'Ontario*, publiée par le trésorier en janvier 1992, était consacrée à une discussion des répercussions d'un fardeau de dette plus élevé, en supposant que les tendances actuelles des dépenses et recettes se poursuivent sans changement. On y présentait les remarques suivantes sur les problèmes que représente un fardeau de dette plus lourd :

- La part des recettes consacrée à payer l'intérêt sur la dette publique augmente, réduisant ainsi la marge de manoeuvre du gouvernement face aux besoins sociaux ou aux problèmes économiques telle que la récession.
- L'Ontario doit concurrencer sur le marché financier public les autres provinces et pays qui font eux aussi face à des pressions financières. Cette concurrence plus vive à la recherche de fonds à emprunter fait que les taux d'intérêt augmentent.
- Les frais d'intérêt peuvent aussi augmenter si la cote de crédit de la province est réduite. De nombreux prêteurs de taille, tels que les fonds de pension et les compagnies d'assurance-vie, ne prêtent, en grande partie, qu'à ceux qui ont les cotes de crédit les plus élevées. Parmi les facteurs qui influent sur la stabilité de la cote de crédit de l'Ontario figurent l'état de l'économie, le montant de dette par rapport à la croissance du produit intérieur brut, l'intérêt sur la dette publique par rapport aux recettes, et une gestion fiscale responsable.

Du côté positif, on note dans cette publication que, par rapport à la taille de l'économie, la dette de l'Ontario est inférieure à celle de la plupart des autres provinces et du gouvernement fédéral. De plus, la cote de crédit de l'Ontario (double A) reste élevée et se compare favorablement à celle d'autres provinces et à la plupart des États américains.

PAIEMENT ANTICIPÉ DE DÉPENSES – EFFET SUR LE DÉFICIT

Dans chacun de nos trois derniers rapports annuels, nous avons présenté des commentaires sur la pratique qui consiste à faire des paiements anticipés de dépenses et sur son effet sur le déficit provincial. Cette pratique s'est poursuivie cette année, mais sa portée était moins importante que dans le passé.

Des paiements de passif non financés, allant au Fonds de retraite des enseignantes et des enseignants de l'Ontario (52 millions de dollars), que l'on avait prévu de payer au cours de l'année

financière 1992/1993, ont été payés à l'avance et portés aux dépenses de l'année financière 1991/1992, ce qui a augmenté d'autant le déficit déclaré pour l'année clôturée le 31 mars 1992.

Tel qu'indiqué dans des rapports antérieurs, la pratique du paiement des dépenses à l'avance peut être perçue, et elle l'a effectivement été, comme une tentative de «gérer» le déficit, mettant ainsi en doute l'intégrité des procédures comptables. Nous recommandons une fois de plus que le gouvernement traite les paiements anticipés comme des avances devant être déclarées comme des éléments d'actif à la fin de l'année financière. On pourrait ensuite convertir ces éléments d'actif en dépenses et les déclarer comme telles l'année suivante.

FONDS DU REVENU CONSOLIDÉ – PAIEMENTS AUTORISÉS ET PAIEMENTS RÉELS

PAIEMENTS AUTORISÉS

Les mouvements de recettes et de dépenses gouvernementales se font par le biais d'un fonds unique, le Fonds du revenu consolidé. Les dépenses à même ce fonds relèvent de deux grandes catégories : les dépenses correspondant aux prévisions budgétaires, y compris les prévisions supplémentaires, approuvées par l'Assemblée législative et celles afférentes aux dispositions de diverses lois. Les premières sont appelées Crédits votés, les secondes sont appelées Crédits législatifs. Les paiements provenant d'un crédit voté particulier peuvent être augmentés au moyen d'arrêtés du Conseil du Trésor, pourvu que les paiements soient compensés en limitant les dépenses à faire en vertu de tout autre crédit voté. Un autre type de paiement à même le Fonds du revenu consolidé est celui effectué en vertu d'une autorité déléguée sous forme de mandat spécial. Une explication plus détaillée de ces quatre modalités d'autorisation des dépenses suit.

Crédits votés

Avant l'adoption de la *Loi sur les subsides à la Couronne*, l'Assemblée législative autorise les paiements provenant du Fonds du revenu consolidé, par des motions de crédits provisoires. Voici, pour l'année financière 1991/1992, les périodes couvertes par ces motions et les dates auxquelles l'Assemblée législative les a approuvées :

- Du 1er avril 1991 au 30 avril 1991 – motion adoptée le 20 décembre 1990
- Du 1er mai 1991 au 31 juillet 1991 – motion adoptée le 24 avril 1991
- Du 1er août 1991 au 31 octobre 1991 – motion adoptée le 27 juin 1991
- Du 1er novembre 1991 au 31 décembre 1991 – motion adoptée le 30 octobre 1991

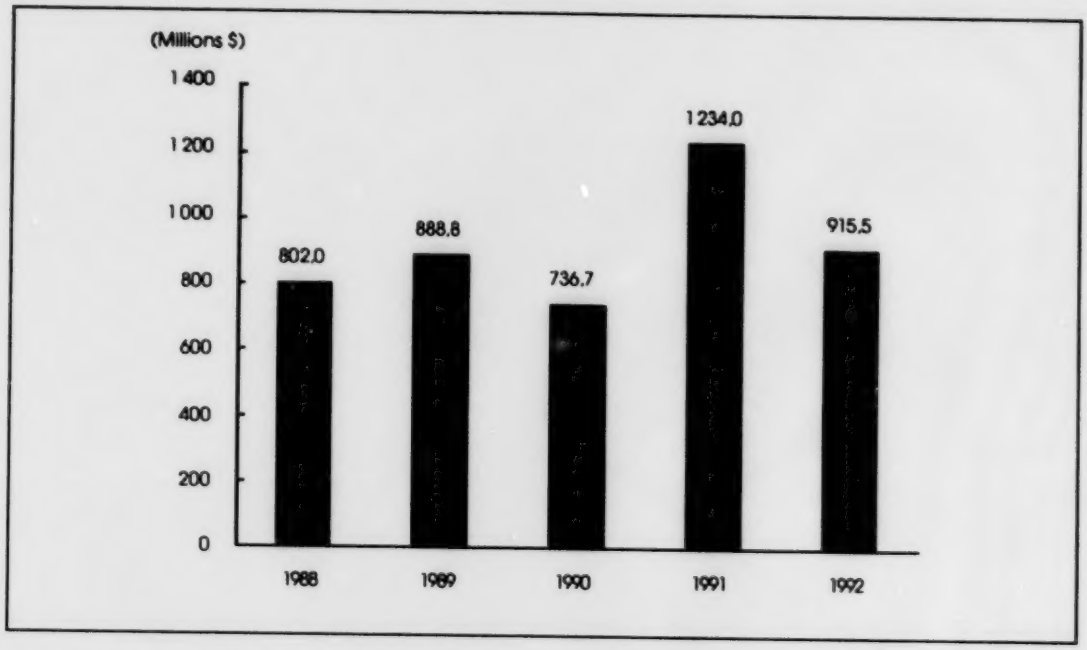
Lorsque l'Assemblée législative approuve la *Loi sur les subsides à la Couronne*, on entérine formellement en tant que crédits votés les dépenses estimatives annuelles (prévisions et prévisions supplémentaires). La *Loi de 1991 sur les subsides à la Couronne*, régissant l'année financière clôturée le 31 mars 1992, a reçu sanction royale le 19 décembre 1991.

Arrêtés du Conseil du Trésor

Selon l'article 8 de la *Loi sur le Conseil du Trésor*, le Conseil peut émettre un arrêté autorisant des paiements pour suppléer à tout crédit qui ne suffit pas à atteindre l'objectif pour lequel ce crédit avait été prévu. L'arrêté peut être émis n'importe quand avant le premier jour du mois de mai suivant la fin de l'année financière au cours de laquelle le crédit d'origine avait été autorisé.

L'article 5 de *Loi sur le Conseil de gestion du gouvernement* contenait une disposition similaire à celle de l'article 8 ci-dessus, mais elle a été abrogée le 27 juin 1991 lorsqu'est entrée en vigueur la *Loi sur le Conseil du Trésor.*

Le diagramme suivant résume les arrêtés du Conseil du Trésor émis au cours des cinq dernières années :



Arrêtés du Conseil du Trésor pour l'année financière 1991/1992, résumés selon le mois d'émission :

Mois d'émission	Nombre	Montants autorisés $
Juillet 1991 à février 1992	30	249 697 300
Mars 1992	25	389 483 300
Avril 1992	19	276 269 534
	74	915 450 134

Conformément à un règlement de l'Assemblée législative, les arrêtés antérieurs du Conseil du Trésor ont été publiés dans la *Gazette de l'Ontario*, avec des renseignements explicatifs.

Mandats spéciaux

Tel qu'indiqué auparavant, les motions de subsides provisoires adoptées par l'Assemblée législative constituent le moyen habituel d'autoriser des paiements provenant du Fonds du revenu consolidé, avant l'adoption de la *Loi sur les subsides à la Couronne*. Cependant, lorsque l'Assemblée législative n'est pas en session, l'article 7 de la *Loi sur le Conseil du Trésor* prévoit l'émission d'un mandat spécial autorisant le paiement du montant requis pour lequel il n'y a pas de crédit prévu par l'Assemblée législative, ce montant devant être payé à même le Fonds du revenu consolidé, tel que précisé dans le mandat spécial. Les mandats spéciaux sont autorisés par des arrêtés du Conseil recommandés par le gouvernement et approuvés par le lieutenant-gouverneur.

L'article 4 de la *Loi sur le Conseil de gestion du gouvernement* comportait une disposition similaire à celle de l'article 7 ci-dessus, mais elle a été abrogée le 27 juin 1991 lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur le Conseil du Trésor.*

Aucun mandat spécial n'a été émis au cours de l'année financière 1991/1992.

Crédits législatifs

Les paiements effectués à partir du Fonds du revenu consolidé relativement aux crédits législatifs sont ceux autorisés expressément par une loi adoptée par l'Assemblée législative. Aucune approbation spécifique supplémentaire n'est nécessaire, puisque l'autorisation de dépenser subsiste indéfiniment, jusqu'à ce que la loi soit modifiée ou abrogée.

Pour en informer l'Assemblée, le gouvernement note dans les prévisions annuelles le montant qu'il prévoit dépenser conformément à l'autorisation inhérente aux diverses lois. Cependant, si les dépenses en vertu des crédits législatifs dépassent les montants prévus, aucun arrêté du Conseil du Trésor n'est nécessaire.

COMPARAISON DES DÉPENSES AUTORISÉES ET DES DÉPENSES RÉELLES

Voici la comparaison pour l'année financière clôturée le 31 mars 1992 :

	Montants autorisés (Millions $)	Montants réels (Millions $)
Crédits votés		
Prévisions budgétaires	47 555	45 854
Arrêtés du Conseil du Trésor	915	764
	48 470	46 618
Crédits législatifs*	5 253*	5 886
	53 723	52 504

* Le montant autorisé représente le montant des dépenses prévues aux prévisions budgétaires, moins le revenu d'intérêt estimé à 460 millions de dollars dans le budget; le montant réel représente le montant des dépenses globales moins 597 millions de dollars de revenu d'intérêt.

Une liste détaillée des arrêtés du Conseil du Trésor, indiquant les montants autorisés et dépensés, figure à l'Annexe 6 du présent rapport.

RADIATION DES COMPTES IRRÉCOUVRABLES

En vertu de l'article 5 de la *Loi sur l'administration financière*, le lieutenant-gouverneur en conseil peut, sur recommandation du trésorier, radier des comptes tout montant dû à la Couronne et jugé irrécouvrable. Les pertes radiées des comptes au cours de toute année financière doivent être signalées dans les *Comptes publics.*

RADIATIONS EN 1991/1992

Au total, 78,3 millions de dollars ont été radiés pendant l'année financière 1991/1992 (comparativement à 65,5 millions de dollars en 1990/1991), tel qu'indiqué aux pages 3-17 du volume 1 des *Comptes publics*. La majeure partie de ces radiations concernait les éléments suivants :

- 27,5 millions de dollars pour impôts impayés relatifs à la *Loi sur la taxe de vente au détail* et la *Loi sur l'imposition des personnes morales;*
- 16,9 millions de dollars de prêts irrécouvrables faits en vertu de la *Loi sur les sociétés de développement* et par l'ancien Conseil de leadership et de développement industriels (CLDI);
- 7,4 millions de dollars d'amendes, coûts et frais irrécouvrables dus aux tribunaux provinciaux;
- 5,6 millions de dollars concernant des paiements en trop en vertu de la *Loi sur les prestations familiales;*
- 5,1 millions de dollars relatifs au Programme de l'aide aux agriculteurs de l'Ontario, dans le cadre duquel les soldes des garanties ont été versées aux banques après avoir déduit le revenu de liquidation de l'actif des agriculteurs;
- 4,7 millions de dollars de réclamations et de jugements irrécouvrables concernant le Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles; et
- 3,1 millions de dollars de prêts irrécouvrables faits aux étudiants dans le cadre de divers programmes d'aide aux étudiants.

TRANSFERTS AUTORISÉS PAR LA COMMISSION DE RÉGIE INTERNE

Lorsque la Commission de régie interne autorise le transfert de fonds d'un poste budgétaire du Bureau de l'Assemblée à un autre poste du même crédit, l'article 91 de la *Loi de l'Assemblée législative* exige que le vérificateur provincial fasse mention particulière du ou des transferts dans son *Rapport annuel*.

Pour les prévisions de dépenses de 1991/1992, aucun transfert n'a été effectué à l'intérieur du crédit 201 du Bureau de l'Assemblée législative.

CHAPITRE CINQ :

Bureau du vérificateur provincial

CHAPITRE CINQ :

Bureau du vérificateur provincial

5

INDÉPENDANCE DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

L'indépendance du vérificateur provincial est assurée par les dispositions d'un texte distinct de législation, la *Loi sur la vérification des comptes publics*. Le vérificateur provincial est un cadre de l'Assemblée législative, désigné par le lieutenant-gouverneur en conseil à la demande de cette Assemblée, après consultation avec le président du Comité permanent des comptes publics. Ainsi, le vérificateur provincial est tenu de rendre compte au public par le biais de ses représentants élus.

De plus, le vérificateur provincial et le Bureau du vérificateur provincial sont indépendants du gouvernement et de son administration. Ni le vérificateur provincial, ni les employés du Bureau du vérificateur provincial, ne sont des employés du gouvernement.

En ce qui concerne les dépenses et la dotation en personnel de son bureau, le vérificateur provincial doit rendre des comptes à la Commission de régie interne, comité législatif multipartite indépendant du processus administratif du gouvernement. La *Loi sur la vérification des comptes publics* exige qu'un cabinet de comptables agréés, nommé par la Commission, vérifie chaque année l'état des dépenses du Bureau du vérificateur provincial. L'état vérifié des dépenses pour l'année financière 1991/1992 a été présenté à la Commission et déposé à l'Assemblée.

OBJECTIFS DU BUREAU

Le vérificateur provincial a pour mandat principal :

- d'aider l'Assemblée législative à tenir le gouvernement et ses administrateurs responsables devant elle, en faisant rapport à l'Assemblée sur la qualité de la gestion des deniers publics par l'administration.

Il a pour second mandat :

- d'aider les sous-ministres et les gestionnaires des organismes gouvernementaux à tenir leurs administrations responsables devant eux, en leur rendant compte de la qualité de la gestion des deniers publics par les ministères et les organismes gouvernementaux.

Le vérificateur provincial cherche à atteindre ces objectifs en faisant des vérifications d'optimisation des ressources, d'attestation et de conformité, en présentant des rapports de vérification individuels aux différents sous-ministres et gestionnaires des organismes gouvernementaux et en présentant un rapport annuel à l'Assemblée législative.

RESPONSABILITÉS DE VÉRIFICATION

RESPONSABILITÉ PREMIÈRE

La responsabilité première du vérificateur provincial est de procéder à des vérifications sur la gestion des activités et des programmes gouvernementaux entrepris par les ministères et les organismes de la Couronne conformément aux politiques gouvernementales.

Toutefois, les responsabilités du vérificateur ne s'étendent pas aux politiques gouvernementales. Son bureau ne procède à aucune vérification de ces politiques, ni à aucune vérification des données figurant dans les documents du Conseil des ministres et utilisés lors de délibérations ou de décisions de politiques. Le gouvernement est tenu de rendre compte des questions de politiques par l'Assemblée législative, qui surveille continuellement les politiques et les programmes gouvernementaux, et se pose en critique en présentant des questions à la Chambre et en examinant les lois et les prévisions budgétaires.

Ministères

Conformément à l'alinéa 1 de l'article 9 de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, le vérificateur provincial est tenu de vérifier les activités des ministères. Bien que ses vérifications soient principalement axées sur l'optimisation des deniers publics, son bureau effectue également une vérification annuelle d'attestation pour lui permettre d'exprimer une opinion sur les états financiers de la province. L'Annexe 2 présente la liste des vérifications ministérielles dont il est question dans ce rapport.

Organismes de la Couronne et sociétés relevant de la Couronne

Conformément à l'alinéa 2 de l'article 9 de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, le vérificateur provincial est tenu de vérifier les organismes de la Couronne qui ne sont pas vérifiés par un autre vérificateur. L'Annexe 3, partie (i), présente la liste des organismes vérifiés durant l'année financière 1991/1992. Des cabinets d'experts-comptables publics sont engagés à contrat par notre bureau pour vérifier en notre nom les états financiers de plusieurs de ces organismes.

L'Annexe 3, partie (ii) et l'Annexe 4 énumèrent les organismes de la Couronne et les sociétés relevant de la Couronne dont la vérification a été effectuée par des cabinets d'experts-comptables publics pour l'année financière 1991/1992. L'article 9(2) de la *Loi sur la vérification des comptes publics* exige que les cabinets d'experts-comptables nommés comme vérificateurs d'organismes de la Couronne s'acquittent de leur tâche sous la direction du vérificateur provincial et rendent compte à celui-ci. Conformément à l'article 9(3) de la Loi, les cabinets d'experts-comptables publics qui effectuent la vérification des sociétés relevant de la Couronne doivent présenter au vérificateur provincial une copie de leurs états financiers achevés et vérifiés, avec une copie de leurs constatations et recommandations à l'intention de la direction (lettre de gestion).

RESPONSABILITÉS SUPPLÉMENTAIRES DE VÉRIFICATION

En vertu de l'article 16 de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, le Comité permanent des comptes publics peut demander au vérificateur provincial d'examiner toute question relative aux comptes publics.

L'article 17 de la Loi précise que le vérificateur provincial doit entreprendre des missions spéciales à la demande de l'Assemblée, du Comité permanent des comptes publics (suite à une résolution du Comité), ou d'un ministre. Toutefois, ces missions spéciales ne doivent pas prendre le pas sur les autres fonctions du vérificateur. Le vérificateur provincial peut refuser

une mission demandée par un ministre si, à son avis, elle entre en conflit avec ses autres fonctions.

La partie sur les missions spéciales de ce chapitre indique à quelle étape en sont les missions récentes demandées en vertu de ces articles.

ACTIVITÉS DE VÉRIFICATION

TYPES DE VÉRIFICATIONS

Les vérifications d'optimisation des ressources, d'attestation et de conformité forment les trois grandes catégories de vérifications effectuées par notre bureau. Toutes ces vérifications se font conformément aux normes de vérification généralement reconnues. De plus, nous procédons à des vérifications d'inspection portant sur un certain nombre de bénéficiaires sélectionnés de paiements de transfert, en vertu de l'article 13 de la *Loi sur la vérification des comptes publics*. Voici une brève description de chacune de ces catégories de vérifications.

5

Vérifications d'optimisation des ressources

L'article 12 de la *Loi sur la vérification des comptes publics* exige que le bureau présente un rapport sur tous les cas observés où des fonds ont été dépensés sans le souci voulu d'économie et d'efficience, ou dans les cas où des mesures pertinentes d'évaluation de l'efficacité des programmes faisaient défaut. Ce mandat de vérifications d'optimisation vise les programmes et les activités de divers ministères et organismes de la Couronne. Le bureau n'est pas chargé, en vertu de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, d'effectuer des vérifications d'optimisation des ressources relatives aux bénéficiaires de paiements de transfert, mais il peut aider un organisme ministériel à s'assurer que les fonds accordés aux organismes sont bien gérés.

Il n'est pas du ressort du bureau d'évaluer l'efficacité même des programmes, ni d'élaborer des normes pour mesurer avec quelle efficacité les programmes sont exécutés, car ce sont là des fonctions qui relèvent du ministère ou de l'organisme intéressé. Notre bureau a uniquement la responsabilité de déterminer dans quelle mesure le personnel de direction s'est acquitté de telles fonctions.

Vérifications de conformité

Des vérifications de conformité sont effectuées dans les ministères et les organismes de la Couronne pour évaluer si leurs transactions ou d'autres aspects de leurs activités sont conformes aux exigences législatives et administratives. Généralement, le Bureau du vérificateur provincial fait ces vérifications de concert avec ses vérifications d'optimisation des ressources et d'attestation.

Vérifications d'attestation

Le but des vérifications d'attestation (vérifications comptables) est d'attester un ensemble d'états financiers (exprimer un avis professionnel à leur sujet). L'avis exprimé précise si le fonctionnement de l'entité concernée et sa situation financière sont fidèlement présentés, conformément aux conventions comptables de l'entité. Le Bureau du vérificateur provincial procède annuellement à des vérifications d'attestation des états financiers de la province et de divers organismes de la Couronne.

Vérifications d'inspection auprès des bénéficiaires de paiements de transfert

Les paiements de transfert, correspondant à plus de 70 pour cent des dépenses du gouvernement, sont des transferts d'argent de la province à une personne, à une organisation ou à un autre gouvernement.

On définit les vérifications d'inspection comme des examens de registres comptables. Il est possible de faire des observations sur l'optimisation des ressources par suite de telles vérifications, mais celles-ci ne visent pas ce but.

Le bureau fait une vérification d'inspection lorsque les circonstances justifient l'extension d'une vérification portant sur un ministère ou un organisme. Au cours des dernières années, par suite du souci grandissant d'obligation redditionnelle du gouvernement, le bureau a étendu ses activités de vérification dans le but bien précis d'y inclure les principaux bénéficiaires des paiements de transfert. Le bureau a entrepris des études spéciales sur les collèges communautaires, les universités, les hôpitaux et les conseils scolaires.

CALENDRIER DES ACTIVITÉS DE VÉRIFICATION

Vérifications des ministères

Tous les principaux programmes ministériels (dont les dépenses annuelles se chiffrent à plus de 50 millions de dollars) sont sujets à vérification, sur une période de cinq ans. Ces vérifications cycliques sont avant tout des vérifications d'optimisation des ressources et portent très précisément sur la gestion des programmes et des activités par le personnel de direction. Les systèmes de dépenses des ministères qui sont centralisés sont eux aussi considérés pour une vérification interministérielle une fois tous les cinq ans. De plus, des programmes et des activités de moindre envergure, notamment les systèmes d'information, peuvent être soumis à des vérifications.

La fréquence des vérifications cycliques dépend de facteurs comme le total des dépenses ministérielles, les répercussions d'un programme sur le public, la diversité et la complexité des opérations, les résultats de vérifications cycliques précédentes, et les activités de vérification effectuées par la direction de la vérification interne du ministère concerné. De même, le Bureau du vérificateur peut mener des missions spéciales auprès des ministères ou des organismes, à la requête de l'Assemblée législative, du Comité permanent des comptes publics, ou d'un ministre. Le bureau peut également mener des missions spéciales résultant de demandes internes.

Vérifications des organismes

Conformément à la législation, les organismes de la Couronne font l'objet d'une vérification annuelle. Le bureau peut faire des observations quant à l'optimisation des ressources durant cette vérification, mais il effectue aussi périodiquement des vérifications plus approfondies d'optimisation des ressources auprès de certains organismes choisis.

Vérifications internes

La quantité et la portée du travail effectué par les vérificateurs internes du ministère et des organismes peuvent avoir un effet important sur l'échéancier, la fréquence et la portée de nos propres activités de vérification. En ayant accès aux plans, documents de travail et rapports des vérificateurs internes, le bureau peut éviter de répéter le même travail en se fiant, dans toute la mesure du possible aux activités des vérificateurs internes.

COMPTES RENDUS

VÉRIFICATIONS DES MINISTÈRES ET DES ORGANISMES

Le bureau prépare une ébauche de rapport à mesure qu'il termine chacune de ses vérifications. Cette ébauche de rapport est ensuite débattue avec les cadres supérieurs des ministères ou organismes et elle est révisée, au besoin, pour tenir compte des points soulevés au cours des entretiens.

Nous rédigeons un rapport final pour le ministre et le sous-ministre ou, dans le cas d'organismes, pour le conseil d'administration et le ministre du ministère associé. En outre, nous envoyons un exemplaire de tous nos rapports finals au secrétaire du Conseil de gestion du gouvernement.

Ni les rapports de chaque ministère ou organisme, ni les rapports sur les missions spéciales entreprises pour un ministre ne sont présentés à l'Assemblée législative ou au Comité permanent des comptes publics. Cela s'applique également aux rapports présentés à la direction par les vérificateurs externes d'organismes ou de sociétés relevant de la Couronne.

On trouvera aux Annexes 2 et 3 la liste des ministères ou organismes qui ont fait l'objet d'une vérification depuis notre dernier rapport.

MISSIONS SPÉCIALES

5

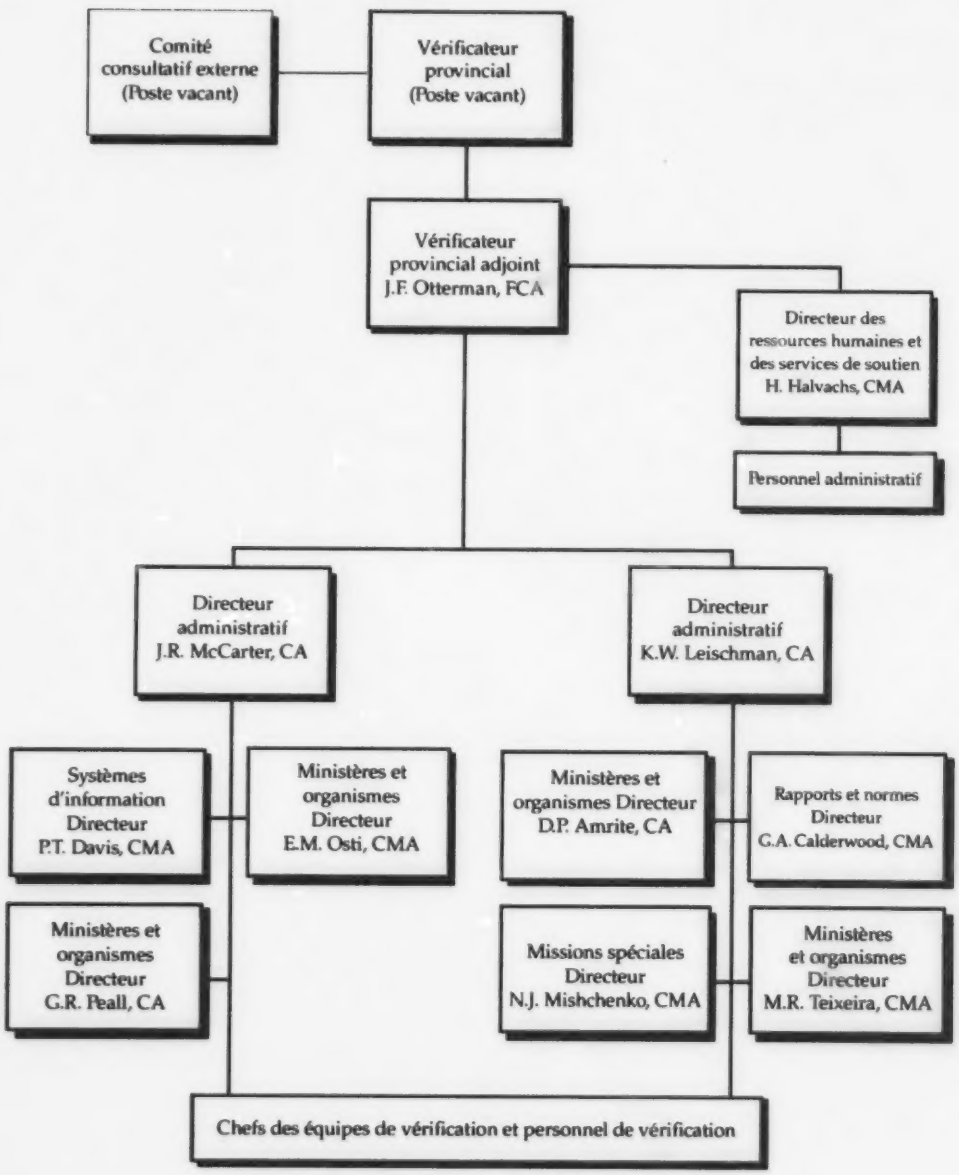
En vertu des articles 16 et 17 de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, le bureau a des responsabilités supplémentaires relativement aux missions spéciales pour l'Assemblée législative, le Comité permanent des comptes publics ou un ministre de la Couronne. Une fois qu'une mission spéciale est terminée, le vérificateur provincial rend compte à celui qui la lui a confiée. Les rapports sur les missions spéciales entreprises pour l'Assemblée législative ou le Comité permanent des comptes publics deviennent des documents publics lorsqu'ils sont déposés à l'Assemblée. La section ci-dessus concernant les vérifications des ministères et organismes décrit la procédure régissant la révélation des rapports de missions spéciales réalisées pour un ministre.

Au cours de la période de vérification couverte par ce rapport (septembre 1991 à août 1992), le bureau a effectué cinq missions spéciales.

- Le Comité permanent des comptes publics a demandé au vérificateur provincial de procéder à une vérification des dépenses des sous-ministres et de présenter un rapport sur les directives que ceux-ci sont tenus de suivre en ce qui concerne ces dépenses. Il a été entendu que cette vérification montrerait également le montant réel alloué à chaque sous-ministre pour ses dépenses et comprendrait toute suggestion éventuelle présentée par le vérificateur provincial qui pourrait être mise en oeuvre pour accroître l'obligation redditionnelle relative à ces dépenses. Nous avons présenté un rapport au comité en novembre 1991.
- Comme la haute direction et la gestion des ressources de l'Office de la télécommunication éducative en Ontario (TV Ontario) avaient fait l'objet de nombreuses critiques et allégations, le secrétaire du Conseil des ministres a demandé à notre bureau d'enquêter sur les maints aspects de la responsabilité financière de l'office, et sur tout autre sujet jugé pertinent par nous. Cette requête a été confirmée lors d'un entretien avec le ministre de la Culture et des Communications. Nous avons présenté un rapport au secrétaire en septembre 1991.
- Le Comité permanent de comptes publics a demandé que le vérificateur provincial fasse une vérification de suivi, moyennant l'accès intégral à tous les dossiers financiers et connexes, de la Division générale de Toronto du Toronto Hospital. La vérification devait porter sur les dépenses informatiques et de construction/rénovation ainsi que sur d'autres points. Nous prévoyons présenter un rapport au Comité en octobre 1992.
- De plus, le Comité a demandé au vérificateur provincial de faire une vérification du Bureau du Registraire général. Il s'agissait de vérifier le traitement des demandes du public et la dotation en personnel du bureau. Nous prévoyons rendre compte au Comité au cours de la deuxième moitié de l'année.
- Le Comité a également demandé au vérificateur provincial d'entreprendre une vérification d'optimisation des ressources du Bureau de l'ombudsman au cours de l'année financière 1992/1993.

ORGANISATION ET PERSONNEL DU BUREAU

Voici un aperçu de l'organisation du bureau au 31 août 1992. Elle est restée essentiellement la même au courant de l'année.



Directions de la vérification des ministères et des organismes

Ces quatre directions procèdent à des vérifications cycliques des ministères et à des vérifications annuelles des organismes de la Couronne.

Direction de la vérification chargée des rapports et des normes

Cette Direction est notamment chargée de vérifier les états financiers de la province, de préparer le Rapport annuel et d'élaborer et de maintenir en place les conventions et normes de vérification.

Direction des systèmes d'information

Cette Direction a pour responsabilité première d'effectuer des vérifications des systèmes d'information et de fournir le soutien technique et la formation voulus aux autres directions.

5

Direction des missions spéciales

Les principales responsabilités de cette direction sont les vérifications demandées par le bureau et les examens de certains points et systèmes à l'échelle de toute l'Administration, ainsi que les missions spéciales demandées par le Comité permanent des comptes publics et par les ministres.

Ressources humaines et services de soutien

Cette Direction fournit des services de ressources humaines, budgétisation, financiers, comptables, administratifs et d'hébergement pour appuyer les travaux de vérification.

DÉPENSES DU BUREAU

Voici l'état vérifié des dépenses du bureau pour 1992

Bureau du vérificateur provincial
État des dépenses
Année financière close au 31 mars 1992

	1992		1991	
	Dépenses réelles	**Prévisions**	**Dépenses réelles**	**Prévisions**
	$	**$**	**$**	**$**
Traitements et salaires	5 193 635	5 403 600	4 708 966	5 167 000
Avantages sociaux du personnel	998 038	849 200	963 510	667 000
Transports et communications	195 528	226 100	255 910	277 000
Services	1 392 156	1 392 400	1 143 349	1 360 500
Fournitures et matériel	64 327	104 500	356 644	134 500
Paiement de transfert – Fondation canadienne de vérification détaillée	50 000	50 000	50 000	50 000
	7 893 684	8 025 800	7 478 379	7 656 000
Loi sur la vérification des comptes publics	115 936	123 000	122 095	123 000
	8 009 620	8 148 800	7 600 474	7 779 000

Notes :

1. *Conventions comptables*

   L'état des dépenses a été préparé d'après les méthodes de comptabilité de caisse suivies par la province de l'Ontario pour les comptes publics. Ces méthodes de comptabilité de caisse sont modifiées afin d'accorder un délai supplémentaire de trente jours pour payer les dettes encourues durant l'année financière alors close.

2. *Prévisions*

   Les prévisions budgétaires indiquées ci-dessus sont celles qui ont été votées et approuvées, et comprennent les prévisions supplémentaires, le cas échéant.

Rapport des vérificateurs

À LA COMMISSION DE RÉGIE INTERNE
PROVINCE DE L'ONTARIO

Nous avons examiné l'état des dépenses du Bureau du vérificateur provincial, pour l'année financière close le 31 mars 1992. Cet état relève de la responsabilité de la direction de l'organisation. Quant à nous, notre responsabilité consiste à exprimer une opinion sur cet état des dépenses, d'après notre vérification.

Nous avons effectué une vérification conforme aux normes de vérification généralement acceptées. Ces normes stipulent que nous devons préparer et effectuer notre vérification de sorte à obtenir l'assurance raisonnable que l'état des dépenses est exempt de toute déclaration matérielle erronée. Une vérification comprend un examen par sondage des justificatifs à l'appui des montants avancés et divulgués dans les états financiers. Une vérification comprend également une évaluation des principes comptables utilisés et des estimations importantes faites par le personnel de direction, de même qu'une évaluation de la présentation globale des états financiers.

À notre avis, cet état présente fidèlement, à tous les égards matériels, l'état des dépenses du Bureau du vérificateur provincial pour l'année close le 31 mars 1992, conformément aux conventions comptables dont il est question à la note 1 de l'état.

Toronto (Ontario)
Le 15 juillet 1992

ALLEN & MILES
COMPTABLES AGRÉÉS

5 CONFÉRENCE CANADIENNE DES VÉRIFICATEURS LÉGISLATIFS

La vingtième assemblée annuelle de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs s'est tenue à Frédéricton, du 5 au 7 juillet 1992. Cette assemblée, qui réunit les vérificateurs législatifs du Canada et des provinces, est une tribune utile pour échanger des idées et des renseignements importants pour la communauté des vérificateurs législatifs.

La conférence de cette année, à laquelle a assisté le vérificateur provincial adjoint, a notamment porté sur les sujets suivants :

- questions de gestion gouvernementale;
- les défis de l'informatique;
- comment équilibrer le besoin de contrôle et de délégation des pouvoirs; et
- mise à jour et discussion des activités du Comité sur la comptabilité et la vérification des comptes publics.

La vingt-et-unième assemblée annuelle de la Conférence canadienne des vérificateurs législatifs aura lieu à Toronto en 1993, présidée et accueillie par le vérificateur provincial.

REMERCIEMENTS

PERSONNEL

En conclusion de ce chapitre, j'aimerais faire mention des efforts et de l'appui dévoués de notre personnel administratif et de vérification. Il s'est acquitté de ses tâches de manière professionnelle et compétente, ses objectifs principaux étant de servir l'Assemblée et d'améliorer l'administration publique. Son apport est particulièrement méritoire si l'on considère la diversité des vérifications requises. J'aimerais également exprimer mes remerciements pour l'appréciation, de la part des vérifiés, concernant la performance de notre personnel et les résultats bénéfiques de son travail de vérification.

Voici les membres du personnel qui nous ont aidés à réaliser notre mandat au cours de l'année de vérification clôturée le 31 août 1992 :

Walter Allan	Dennis Endrizzi	Jeff Loncke	Diane Rochette
Cindy Allen	Linda Everingham	David Luk	Fraser Rogers
Paul Amodeo	Patti Everingham	Sandra Lutz	Amit Roy
Dinkar Amrite	Gerard Fitzmaurice	Rick MacNeil	Jane Schope
Bob Anger	Laura Floyd	Rose Malott	John Sciarra
Alan Athaide	Arun Garg	Terry Marescaux	Lee-Ann Selluski
Cynthia Ayson	Corinne Gregor	Heather Margerison	Kathryn Shantora
Enzo Baldan	Mariana Grivicic	Susan Maskens	Thomson Shiu
Jennie Bangay	Hildegard Halvachs	Steve Mazza	Kim Simpson
David Bell	Iman Hamed	Vince Mazzone	Catherine Steele
Walter Bordne	Benji Han	Jim McArthur	Glenn Stencell
Paula Butler	Mark Hancock	Jim McCarter	Malcolm Stokes
Gord Calderwood	Naomi Herberg	John McDowell	Joanne Taibi
Fabiene Cazes	Jacqueline Ho	Nick Mishchenko	Jessica Taylor
Danny Chang	Kenn Hyslop	Bill Murphy	Mike Teixeira
Andrew Cheung	Glenn Innouye	Brian Nancekivell	Tony Tersigni
Rudolph Chiu	Ralph Iorio	Diane Newby	Sharon Tippett
Peter Chong	Terry Jeffs	Alan Orr	Ann Tortolano
Sally Clarke	Darren Jones	Ezio Osti	Peter Tsui
Dayna Crossley	Dean Jones	Gary Peall	Christopher Verney
Patrick Cupido	John Landerkin	Bill Pelow	Brian Wanchuck
Andrew Dagys	Syd Latchana	Donald Pettipas	Susan Webb
Peter Davis	Christine Leach	Nadine Pietrobon	Janet Wilson
Howard Davy	David Lee	Michael Radford	Larry Yarmolinsky
Elizabeth Derco	Ken Leishman	Gwen Radstake	Denise Young
Vito Di Taranto	Margaret Lem	Margaret Reid	Haseena Yussuf
Wayne Doiron	Stephen Leonard	Nancy Rhéaume	

RETRAITE DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

Le 31 décembre 1991, le vérificateur provincial Douglas F. Archer, FCA, a pris sa retraite de ce bureau ainsi que de la Fonction publique de l'Ontario.

Fonctionnaire public pendant presque 26 ans, Doug Archer a travaillé pendant 20 de ces années comme directeur, vérificateur provincial adjoint et vérificateur provincial au Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario. Son apport à la réussite du bureau et de ses programmes de services à l'Assemblée législative et au public a été considérable : il va nous manquer beaucoup. Sous sa direction, nous avons réussi à rendre opérationnelles et à régulariser, dans le cadre du bureau, les modifications apportées en 1978 à la *Loi sur la vérification des comptes publics*, qui élargissaient la portée des vérifications en y ajoutant la vérification d'optimisation des ressources. Aujourd'hui, nous consacrons à cette activité environ 75 pour cent de nos ressources de vérification, réalisation remarquable si l'on considère les ressources à la disposition du bureau. En effet, en 1982, l'année où Doug Archer a été nommé vérificateur provincial, le budget du bureau comportait 103 employés; quelque 10 années plus tard, le budget 1992/1993 comptait 101 employés.

Pendant qu'il occupait ce poste, on a exécuté la totalité du mandat prévu par la *Loi sur la vérification des comptes publics*. À cause des vérifications d'inspection des principaux bénéficiaires de paiements de transfert – comme les collèges, les universités, les hôpitaux et les conseils

scolaires – à la fois les législateurs, les ministères et les bénéficiaires ont pris conscience du fait qu'il fallait améliorer les méthodes pour s'acquitter de la responsabilité redditionnelle en ce qui concerne les ressources transférées.

COMITÉ CONSULTATIF EXTERNE

Les mandats des membres du Comité consultatif ont eux aussi pris fin dès la retraite du vérificateur provincial.

Au nom de tout le personnel et de Doug Archer, j'aimerais honorer publiquement ici leur contribution et les remercier pour les conseils judicieux et éclairés qu'ils ont prodigués à ce bureau. Nos sincères remerciements à Rendall Dick, Patrick Reid, Jack Stokes, George Taylor et Adam Zimmerman pour avoir partagé avec nous leurs temps, connaissances et perspicacité.

CHAPITRE SIX :

Comité permanent des comptes publics

CHAPITRE SIX :

Comité permanent des comptes publics

6

NOMINATION ET COMPOSITION DU COMITÉ

Les règlements de l'Assemblée législative prévoient la nomination d'un Comité permanent des comptes publics représentatif de tous les partis, pour chaque session de la législature.

Le nombre de représentants de chaque parti siégeant au comité est approximativement proportionnel à la représentation de ce parti à l'Assemblée législative. Tous les membres ont le droit de vote pour les motions, à l'exception du président qui ne peut voter qu'en cas d'égalité des voix.

Conformément aux règlements, un Comité permanent des comptes publics a été nommé le 28 novembre 1990, peu après le commencement de la première session de la 35e législature, et a été maintenu pendant toute la session. Un nouveau comité a été nommé le 14 avril 1992, peu après le début de la deuxième session. Actuellement, le comité est ainsi composé :

Remo Mancini, président, libéral
Joseph Cordiano, vice-président, libéral
Robert Callahan, libéral
Donald Cousens, progressiste-conservateur
Noel Duignan, néo-démocrate
Robert Frankford, néo-démocrate
Bernard Grandmaître, libéral
Pat Hayes, néo-démocrate
Paul Johnson, néo-démocrate
Lawrence O'Connor, néo-démocrate
Anthony Perruzza, néo-démocrate
David Tilson, progressiste-conservateur

RÔLE DU COMITÉ

Le rôle du comité consiste à s'assurer, au nom de l'Assemblée et en fin de compte au nom du public, que le Conseil des ministres et l'appareil gouvernemental rendent compte de leur administration.

Pour remplir ce rôle, le comité est en droit de procéder à des examens et de faire connaître à l'Assemblée ses observations, ses opinions et ses recommandations sur certaines questions sélectionnées dans le Rapport du vérificateur provincial et les Comptes publics. Ces documents sont référés au comité aussitôt qu'ils sont déposés.

Le comité étudie et évalue diverses questions puis fait rapport à l'Assemblée législative. Son travail porte notamment sur l'optimisation des ressources et l'efficacité des activités; la réalisation des objectifs prévus par les programmes; le contrôle des actifs, des dépenses et l'évaluation et la perception des recettes; la fiabilité et la pertinence des renseignements présentés dans les Comptes publics.

RÔLE DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL DANS CE PROCESSUS

Le vérificateur provincial apporte son aide au comité en lui fournissant des renseignements pertinents de vérification, dont le comité se sert pour examiner les programmes et les activités financières du gouvernement.

En outre, le vérificateur provincial et ses cadres supérieurs assistent aux réunions du comité, pour aider les membres du comité en répondant à leurs questions et en clarifiant les aspects d'ordre administratif et financier à l'étude.

MÉTHODES ET FONCTIONNEMENT DU COMITÉ

GÉNÉRALITÉS

Le comité se réunit chaque jeudi matin lorsque siège l'Assemblée législative. Au cours des dernières années, le comité s'est également réuni plus fréquemment durant l'été et l'hiver quand l'Assemblée législative n'était pas en session. Toutes les réunions sont publiques, à l'exception de celles réservées à l'établissement de l'ordre du jour et à la préparation des rapports du comité.

Lorsque les activités d'un ministère font l'objet d'une réunion, un sous-ministre, habituellement accompagné de cadres supérieurs de son ministère, répond aux questions des membres du comité. Comme le comité s'intéresse aux questions administratives plutôt que politiques, les ministres assistent rarement aux réunions. Quand le comité passe en revue la gestion d'un organisme de la Couronne, le directeur général et parfois le président du conseil d'administration participent à la réunion. Ils sont alors habituellement accompagnés de cadres supérieurs de l'organisme.

RÉUNIONS TENUES

De septembre 1991 à août 1992, le comité s'est réuni régulièrement le jour prévu pendant que l'Assemblée était en session ainsi que pendant une période de quatre jours entre la première et la deuxième sessions de la 35e législature. Le comité a consacré la majeure partie de son temps aux sujets suivants :

- Suite de son examen des facturations d'OHIP, portant tout particulièrement sur l'augmentation des facturations des centres de désintoxication (drogues et alcools) situés aux États-Unis. Le comité a visité des centres de traitement aux États-Unis et en Ontario.
- Étude des résultats de la vérification d'inspection, par le vérificateur provincial, de la Division générale de Toronto du Toronto Hospital.
- Organisation de l'ordre du jour du comité.
- Étude de la nomination du vérificateur provincial, tel qu'exigé du comité par l'Assemblée.

MOTIONS ADOPTÉES AUX RÉUNIONS

En vertu de l'article 17 de la *Loi sur la vérification des comptes publics*, le comité a adopté des motions en mai et en juin 1992 demandant que le vérificateur provincial fasse des vérifications spéciales et rende compte au comité en ce qui concerne :

- vérification de suivi de la Division générale de Toronto du Toronto Hospital;
- le Bureau de l'ombudsman;
- le Bureau de registraire général.

MÉTHODES DU COMITÉ

Au cours des dernières années, le comité a adopté les méthodes et démarches suivantes pour renforcer son efficacité :

- séances d'information et préparations approfondies;
- rapports plus fréquents à l'Assemblée législative;
- amélioration du suivi des recommandations du comité; et
- visites sur les lieux pour discuter les problèmes et obtenir de première main des renseignements quant aux conditions quotidiennes de travail sur le terrain.

6

RAPPORTS DU COMITÉ

GÉNÉRALITÉS

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le comité fait désormais des rapports plus fréquents à l'Assemblée législative. Chaque rapport résume les informations étudiées par le comité durant ses réunions et fait un sommaire des commentaires et recommandations.

Le comité publie également des rapports supplémentaires, soit chaque année, soit tous les deux ans, qui comportent des résumés des rapports précédemment publiés. Tous les rapports peuvent être obtenus auprès du greffier du comité, ce qui permet au public de prendre connaissance de tous les détails des délibérations du comité.

RAPPORTS TERMINÉS

En juin 1992, le comité a déposé à l'Assemblée les deux rapports suivants :

- rapport biannuel 1990/1991;
- rapport sur les paiements d'OHIP aux centres de désintoxication (drogues et alcools) situés en dehors de la province.

Le greffier du comité est responsable de surveiller les mesures prises par les ministères ou organismes suite aux recommandations du comité. Notre bureau est en liaison avec le greffier pour vérifier quelles suites sont données aux recommandations; advenant tout problème important à ce sujet, il le porterait à l'attention de l'Assemblée législative dans ses rapports annuels.

ÉTAT DE LA RECOMMANDATION DU COMITÉ CONCERNANT LES AMENDEMENTS À LA *LOI SUR LA VÉRIFICATION DES COMPTES PUBLICS*

Le comité a recommandé de modifier la *Loi sur la vérification des comptes publics* pour accorder au vérificateur provincial l'autorité discrétionnaire de faire des vérifications d'optimisation des ressources concernant tout organisme gouvernemental et tout bénéficiaire de paiements de transfert.

Comme nous l'avions déjà mentionné dans notre rapport 1991, des fonctionnaires étudiaient les projets d'amendement que le vérificateur provincial voulait apporter à la *Loi sur la vérification des comptes publics*. Dans le cadre de cette étude, on a demandé à tous les ministères des commentaires sur les révisions proposées. Les réponses reçues de divers ministères et de certains bénéficiaires majeurs de paiements de transfert ont été discutées avec notre bureau.

Lorsqu'ils élaboraient leurs commentaires concernant les révisions proposées, certains ministères ont consulté leurs principaux bénéficiaires de paiements de transfert pour cerner l'effet de ces propositions. À leur tour, un certain nombres d'organismes bénéficiaires ont écrit aux ministères pour exprimer leurs inquiétudes et leur désir de participer à un processus de consultation. On élabore actuellement un plan de consultation pour le secteur des paiements de transfert, des organismes comptables et des autres intéressés. Il est prévu de discuter du plan de consultation proposé avec le président du Comité des comptes publics afin d'obtenir l'accord de ce dernier.

AUTRES ACTIVITÉS DU COMITÉ

CONSEIL CANADIEN DES COMITÉS DES COMPTES PUBLICS

La quatrième réunion annuelle du conseil s'est tenue à Frédéricton, du 5 au 7 juillet 1992. Les réunions annuelles du conseil, auxquelles participent habituellement les membres des Comités des comptes publics de toutes les provinces et du gouvernement fédéral, fournissent une excellente occasion d'échanger des idées et des informations. Le président du comité de l'Ontario a pris part à la réunion de 1992.

Cette réunion annuelle a notamment compris une table ronde durant laquelle les activités du Comité des comptes publics de chaque délégation au cours de l'année précédente ont été examinées; des séances portant sur l'obligation redditionnelle des sociétés de la Couronne et sur l'obligation redditionnelle de la Fonction publique en général; une séance conjointe avec la Conférence des vérificateurs législatifs.

Annexes

ANNEXE 1 :

Vérifications interministérielles et spéciales

VÉRIFICATIONS INTERMINISTÉRIELLES

- Achat de fournitures et d'équipement
  - Procureur général
  - Services gouvernementaux
  - Santé
  - Richesses naturelles
  - Solliciteur général
  - Tourisme et Loisirs
  - Transports
- Sécurité informatique
  - Ministères et organismes de la Couronne de la cédule 1

VÉRIFICATIONS SPÉCIALES

Examens pour le Comité permanent des comptes publics

- Dépenses des sous-ministres

Autre

- Office de la télécommunication éducative de l'Ontario (TV Ontario)
  - Questions de responsabilité fiscale et autres

ANNEXE 2 :

Vérifications des ministères et des organismes de la Couronne

AGRICULTURE ET ALIMENTATION

- Programme du revenu de marché

AFFAIRES CIVIQUES

- Programme de soutien en matière de relations civiques

COLLÈGES ET UNIVERSITÉS

- Cadre de responsabilité redditionnelle
- Vérifications de suivi concernant :
  - Collège Algonquin
  - Collège Centennial
  - Collège Georgian

SERVICES SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES

- Programme de prestations familiales

CONSOMMATION ET COMMERCE

- Ascenseurs et appareils de levage
- Enregistrement immobilier

ENVIRONNEMENT

- Programmes d'amélioration de la qualité des eaux de surface

SERVICES GOUVERNEMENTAUX

- Système de paye du gouvernement

SANTÉ

- Services communautaires de santé mentale
- Système d'enregistrement pour l'assurance-maladie
- Centre de santé mentale de la rue Queen

LOGEMENT

- Réseau de micro-ordinateurs
- Logement sans but lucratif

RÉGIE DES ALCOOLS DE L'ONTARIO

- Prix de vente, transport des alcools et transactions de trésorerie

RICHESSES NATURELLES

- Droits de coupe de bois, permis de chasse et de pêche et droits d'admission aux parcs provinciaux

CURATEUR PUBLIC DE L'ONTARIO

- Administration de la fiducie et des successions

REVENU

- Impôt-santé des employeurs
- Opérations d'évaluation foncière

TRANSPORTS

- Entretien des routes

ANNEXE 3 :

Organismes de la Couronne

(I) ORGANISMES DONT LES COMPTES SONT VÉRIFIÉS PAR LE VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

Direction générale de la revalorisation et de l'aménagement des régions agricoles de l'Ontario

Fondation de recherche sur l'alcoolisme et la toxicomanie

Office de foresterie du parc Algonquin

Centre Centennial des sciences et de la technologie

Commission sur le financement des élections

Commission ontarienne de l'assurance-récolte

Société de développement de l'Est de l'Ontario

Fonds des producteurs d'oeufs (31 décembre)

Loi électorale de 1984 – Dépenses et honoraires électoraux

Société d'indemnisation environnementale

Commission de stabilisation des revenus agricoles de l'Ontario

Fonds des producteurs de lait et de crème –

Commission de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario

Commission de protection financière des producteurs de céréales

Société Innovation Ontario

Compte du régime d'assurance du revenu brut intérimaire

Office provisoire de sélection de lieux d'élimination des déchets Ltée

Fonds d'aide juridique, Société du barreau du Haut-Canada

Régie des alcools de l'Ontario

Conseil de la protection financière des producteurs de bétail

Société de développement du Nord de l'Ontario

Société du fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario

Bureau de l'Assemblée législative

Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée

Bureau du tuteur public

Bureau de l'ombudsman

Société ontarienne de l'aérospatiale

Musée agricole de l'Ontario

Fondation ontarienne pour la recherche en cancérologie et le traitement du cancer

Société de développement de l'Ontario

Office de la télécommunication éducative de l'Ontario

Société de développement de l'industrie cinématographique de l'Ontario

Commission du marché des produits alimentaires de l'Ontario

Fondation du patrimoine de l'Ontario

Société de logement de l'Ontario (31 décembre)

Institut de formation industrielle de l'Ontario

Société internationale de l'Ontario

Société de prêts aux jeunes agriculteurs de l'Ontario

Société des loteries de l'Ontario

Société ontarienne d'aménagement municipal

Commission de transport Ontario Northland (31 décembre)

Société d'exploitation de la Place de l'Ontario

Commission des courses de l'Ontario

Commission ontarienne des parcs à bestiaux (30 juin)

Société de formation de l'Ontario

Société ontarienne de gestion des déchets

Commission des régimes de retraite de l'Ontario

Commissaire aux plaintes contre la police

Conseil de protection financière des producteurs de pommes de terre

Conseil de protection financière des producteurs de légumes conditionnés

Conseil des Arts de l'Ontario

Caisse de retraite des juges provinciaux, Commission de retraite des juges provinciaux

Curateur public de la province de l'Ontario

Commission de révision des loyers

Commission d'aide aux anciens combattants

Commission de la promenade Saint-Clair (31 décembre)

Fonds d'indexation des régimes de retraite

(II) ORGANISMES DONT LES COMPTES SONT VÉRIFIÉS PAR UN AUTRE VÉRIFICATEUR, SOUS LA DIRECTION DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL

Conseil de la clinique publique de santé mentale, Guelph

Institut de psychiatrie Clarke

Commission des parcs de Niagara (31 octobre)

Institut du cancer de l'Ontario

Fondation ontarienne de la santé mentale

Commission des parcs du Saint-Laurent

Régie des transports en commun de la région de Toronto

Commission des accidents du travail (31 décembre)

NOTES :

1. Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'année financière des organismes lorsque celles-ci diffèrent du 31 mars.

2. Changements survenus pendant l'année fiscale 1992 :

   Organismes nouvellement fondés
   - Compte du régime d'assurance du revenu brut intérimaire
   - Office provisoire de sélection de lieux d'élimination des déchets Ltée
   - Société ontarienne de l'aérospatiale

   Suppressions dues au changement de désignation
   - Comptable de la Cour suprême de l'Ontario
   - Commission des permis de vente d'alcool de l'Ontario

   Organismes dissous
   - Fondation commémorative John Graves Simcoe
   - Fonds d'aide aux producteurs de tabac

3. Organismes inactifs au 31 mars 1992 :
   - Société de développement du Nord de Pickering
   - Société ontarienne d'assurance-dépôt
   - Société foncière de l'Ontario
   - Pavillon de l'Ontario Expo 86
   - Société de développement des réseaux téléphoniques de l'Ontario

ANNEXE 4 :

Sociétés relevant de la Couronne

SOCIÉTÉS DONT LES COMPTES SONT VÉRIFIÉS PAR UN VÉRIFICATEUR AUTRE QUE LE VÉRIFICATEUR PROVINCIAL, MAIS DONT LES RAPPORTS DE VÉRIFICATION, LES DOSSIERS DE TRAVAIL ET AUTRES DOCUMENTS PERTINENTS PEUVENT ÊTRE CONSULTÉS PAR CE DERNIER.

Régie des services de pompes funèbres

Conseil d'administration de l'Institut d'études pédagogiques de l'Ontario

Conseil des ophtalmologues

Conseil des techniciens en radiologie

Société du district en voie d'organisation de Gauthier

Société du district en voie d'organisation de Matachewan

Conseil d'administration des techniciens dentaires

Conseil d'administration des denturologues

Collection McMichael d'art canadien

Société du Centre des congrès de la Communauté urbaine de Toronto

Conseil de la zone de développement de Moosonee

Conseil ontarien des examinateurs en psychologie

Centre ontarien de technologie minière et forestière

Commission ontarienne de commercialisation de la crème

Société de l'énergie de l'Ontario

Annales historiques de l'Ontario

Hydro-Ontario

Commission ontarienne de commercialisation du lait

Société d'hypothèques de l'Ontario

Commission du régime de retraite des employés municipaux de l'Ontario

Société ontarienne d'assurance des actions et dépôts

Commission du régime de retraite des enseignants de l'Ontario

Société de développement des transports de l'Ontario

Fondation ontarienne Trillium

Société Ortech

Centre des congrès d'Ottawa

Commission du régime de retraite des fonctionnaires de l'Ontario

Musée royal de l'Ontario

Science Nord

Société du stade de l'Ontario

Services d'information foncière Teranet Inc.

Société de sauts à skis de Thunder Bay

Société de développement du transport urbain

NOTE : Changements survenus pendant l'année fiscale 1992 :

Organisme nouvellement fondé

- Services d'information foncière Teranet Inc

Suppression due au changement de désignation

- Société du district en voie d'organisation de Cameron

ANNEXE 5 :

État des recommendations contenues dans les rapports annuels précédents

Cette annexe précise l'état de toutes les interventions et recommandations suggérées qui étaient :

(a) considérées non résolues selon l'Annexe 6 du Rapport 1991 du Vérificateur.

(b) contenues dans le Rapport 1991 du Vérificateur.

RÉSOLUES À LA DATE DE PRÉPARATION DU RAPPORT 1992 DU VÉRIFICATEUR PROVINCIAL :

VÉRIFICATIONS INTERMINISTÉRIELLES ET SPÉCIALES

Rapport	Section	Description/État
1989	2.6	Paiements d'heures supplémentaires au gouvernement • En cours de mise en oeuvre.
1990	2.6	Administration du parc automobile du gouvernement • Partiellement mise en oeuvre.
1991	2.4	Système de paiements des biens et services du gouvernement • Partiellement mise en oeuvre.
1991	2.5	Micro-ordinateurs du gouvernement • Partiellement mise en oeuvre.
1991	2.6	Mini-ordinateurs du gouvernement • Partiellement mise en oeuvre.
1991	2.7	Ordinateurs centraux du gouvernement • Partiellement mise en oeuvre.

MINISTÈRES

Services sociaux et communautaires

1990	3.2	Établissements du ministère pour les handicapés mentaux • En cours de mise en oeuvre.
1990	3.3	Organismes pour les handicapés mentaux • En cours de mise en oeuvre.
1990	3.4	Foyers pour personnes âgées • Partiellement mise en oeuvre.

Éducation

1990	3.6	Subventions aux conseils scolaires • En cours de mise en oeuvre.

Services gouvernementaux

1990	3.7	Services et sécurité informatiques, Centre de développement de Toronto • Partiellement mise en oeuvre.

Santé

1989	3.9	Services des ambulances terrestres • En cours de mise en oeuvre.
1990	3.9	Services des maisons de soins infirmiers • Partiellement mise en oeuvre.
1990	3.10	Accès aux lits de soins prolongés • En cours de mise en oeuvre.
1990	3.11	Soins à domicile • Mise en oeuvre en grande partie.
1990	3.13	Facturations OHIP, Direction des services aux professionnels • En cours de mise en oeuvre.
1991	3.6	Services des hôpitaux • En cours de mise en oeuvre.
1991	3.7	Régime de médicaments gratuits de l'Ontario • En cours de mise en oeuvre.

Affaires intergouvernementales

1990	3.14	Achats en informatique • Mise en oeuvre en grande partie.

Solliciteur général

1990	3.15	Opérations régionales et intendance de la Police provinciale de l'Ontario • Partiellement mise en oeuvre.

ORGANISMES DE LA COURONNE

Régie des alcools de l'Ontario

1991	3.14	Dépenses des employés • Mise en oeuvre.

Bureau de l'Assemblée législative

1990	3.17	Frais de voyage • Non mise en oeuvre. La Commission de régie interne, ayant étudié les options de location-bail d'automobiles ainsi que les tarifs de kilométrage pour l'utilisation des voitures privées, a décidé qu'il n'était pas nécessaire de modifier le financement des frais de voyage des députés.

Fondation ontarienne pour la recherche en cancérologie et le traitement du cancer

1990	3.18	Frais de recrutement à l'étranger • Selon la Fondation, aucune intervention supplémentaire n'était nécessaire puisque, dans le cas du voyage de recrutement outre-mer, il s'agissait d'un événement inhabituel. Il n'y a eu aucun voyage du genre depuis, et on n'en prévoit pas non plus à l'avenir.

À VÉRIFIER DANS LES ANNÉES À VENIR :

L'état des recommandations sera généralement déterminé au cours de la prochaine vérification cyclique des secteurs en question. Cependant, dans toute la mesure du possible, nous nous efforçons de le cerner avant la prochaine vérification.

MINISTÈRES

Agriculture et Alimentation

1991	3.2	Inspection du bétail et des produits laitiers

Services sociaux et communautaires

1991	3.3	Surrey Place Centre

Environnement

1991	3.4	Gestion des déchets

Institutions financières

1991	3.5	Établissements de dépôt

Industrie, Commerce et Technologie

1991	3.8	Aide industrielle

Travail

1991	3.9	Santé et sécurité dans la construction
1991	3.10	Normes d'emploi

Bureau de la condition féminine

1991	3.11	Direction générale de la condition féminine de l'Ontario

Tourisme et Loisirs

1991	3.12	Loisirs, sports et conditionnement physique

Transports

1991	3.13	Transports en commun municipaux

ORGANISMES DE LA COURONNE

Société de logement de l'Ontario

1991	3.15	Logements appartenant au gouvernement

Société ontarienne de gestion des déchets

1991	3.16	Installation de traitement des déchets et autres points

ANNEXE 6 :

Arrêtés du Conseil de gestion et du Conseil du Trésor

MONTANTS AUTORISÉS ET DÉPENSÉS POUR L'ANNÉE FINANCIÈRE CLÔTURÉE LE 31 MARS 1992, DÉCLARÉS CONFORMÉMENT À L'ALINÉA 12(2)(E) DE LA *LOI SUR LA VÉRIFICATION DES COMPTES PUBLICS*

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé	Montant dépensé
		$	$
Agriculture et Alimentation	17 mars 1992	30 002 200	27 641 934
Procureur général	17 déc. 1991	32 585 800	32 585 800
	21 jan. 1992	1 001 700	790 611
	4 fév. 1992	26 954 600	26 380 905
	3 mars 1992	24 214 400	23 242 230
	7 avr. 1992	4 533 300	2 794 967
	14 avr. 1992	110 600	110 273
		89 400 400	85 904 786
Bureau du Conseil des ministres	24 mars 1992	350 000	220 970
Affaires civiques	17 mars 1992	2 457 100	1 964 223
	7 avr. 1992	1 347 400	48 956
		3 804 500	2 013 179
Collèges et Universités	10 déc. 1991	48 900 000	48 900 000
	10 mars 1992	2 248 300	1 606 874
	21 avr. 1992	299 400	299 373
		51 447 700	50 806 247

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé	Montant dépensé
		$	$
Services sociaux et communautaires	17 mars 1992	182 400 000	76 657 624
	14 avr. 1992	24 178 900	22 877 836
	21 avr. 1992	3 778 000	3 617 555
		210 356 900	103 153 015
Consommation et Commerce	14 jan. 1992	693 200	644 100
	18 fév. 1992	8 201 000	7 496 350
		8 894 200	8 140 450
Services correctionnels	10 mars 1992	28 148 000	28 022 109
	7 avr. 1992	2 050 000	1 084 925
		30 198 000	29 107 034
Culture et Communications	14 avr. 1992	1 458 800	917 934
Éducation	4 fév. 1992	38 600	38 600
	3 mars 1992	14 974 300	14 225 386
	14 avr. 1992	610 500	245 868
		15 623 400	14 509 854
Énergie	31 mars 1992	150 000	48 518
Environnement	7 avr. 1992	5 577 300	3 858 478
Institutions financières	29 oct. 1991	6 851 800	6 851 800
	17 déc. 1991	5 425 800	3 547 777
	10 mars 1992	1 574 700	1 287 275
		13 852 300	11 686 852
Services gouvernementaux	17 sept. 1991	650 000	641 732
	14 jan. 1992	1 944 000	1 944 000
	25 fév. 1992	5 772 800	5 586 282
	14 avr. 1992	34 684 234	31 329 483
		43 051 034	39 501 497
Santé	14 avr. 1992	144 430 400	130 361 572

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé	Montant dépensé
		$	$
Logement	14 avr. 1992	2 633 400	2 391 381
Industrie, Commerce et Technologie	24 mars 1992	7 225 800	6 158 646
Affaires intergouvernementales	18 fév. 1992	86 000	59 092
Travail	12 déc. 1991	2 302 900	2 279 152
	18 fév. 1992	690 000	663 867
	25 fév. 1992	1 067 200	956 208
	10 mars 1992	5 663 800	5 073 191
	31 mars 1992	256 500	59 018
		9 980 400	9 031 436
Bureau du lieutenant-gouverneur	31 mars 1992	24 300	18 943
Conseil de gestion du gouvernement	7 avr. 1992	200 000	184 109
Affaires municipales	7 avr. 1992	1 351 900	1 220 115
Bureau des affaires autochtones	7 jan. 1992	8 044 800	8 044 800
	4 fév. 1992	377 000	330 968
	11 fév. 1992	218 000	–
	17 mars 1992	223 200	–
		8 863 000	8 375 768
Richesses naturelles	9 juil. 1991	10 000 000	10 000 000
	14 aug. 1991	10 000 000	10 000 000
	10 sept. 1991	15 000 000	15 000 000
	24 sept. 1991	10 000 000	10 000 000
	19 nov. 1991	8 000 000	6 336 238
	24 mars 1992	11 360 900	9 779 540
	14 avr. 1992	4 966 700	4 788 525
		69 327 600	65 904 303

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé	Montant dépensé
		$	$
Développement du Nord et des Mines	3 mars 1992	4 747 100	4 747 100
	10 mars 1992	1 357 800	1 321 276
	27 mars 1992	7 400 000	7 399 710
		13 504 900	13 468 086
Revenu	25 fév. 1992	1 835 600	1 749 649
	24 mars 1992	14 621 500	14 171 976
	31 mars 1992	65 000	58 335
		16 522 100	15 979 960
Solliciteur général	3 mars 1992	38 574 200	37 797 479
	10 mars 1992	1 109 100	891 136
		39 683 300	38 688 615
Tourisme et Loisirs	10 sept. 1991	600 000	600 000
	28 jan. 1992	2 545 200	2 545 200
	14 avr. 1992	1 451 600	1 019 364
		4 596 800	4 164 564
Transports	28 jan. 1992	37 906 500	37 570 517
	25 fév. 1992	1 583 800	1 258 128
	24 mars 1992	9 232 100	8 256 392
	14 avr. 1992	42 600 000	42 330 575
		91 322 400	89 415 612
Trésor et Économie	28 jan. 1992	421 000	421 000
	17 mars 1992	1 103 000	967 024
		1 524 000	1 388 024
Bureau de la condition féminine	7 avr. 1992	7 100	–
Total correspondant aux arrrêtés des Conseils		**915 450 134**	**764 320 974**